

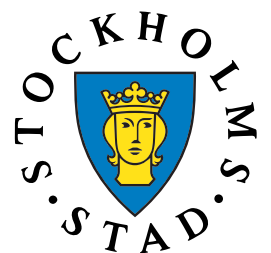
**Nya gifter -  
nya verktyg**



ISSN 1653-9168

# Miljörättsliga möjligheter och hinder att motverka spridningen av miljögifter i Stockholm

Christina Hörnberg-Lindgren  
Juridiska institutionen, Umeå Universitet



Under åren 2004-2008 driver Miljöförvaltningen tillsammans med Stockholm Vatten AB projektet Nya gifter – Nya verktyg med finansiering ur stadens Miljömiljard.

Projektets mål är att ta fram information om vilka ämnen som bör prioriteras i stadens miljögiftsarbete, både i form av åtgärder och miljöövervakning. Det ska också beskriva var i staden de prioriterade ämnena används, hur de når stockholm-miljön och vad staden och andra aktörer kan göra för att minska de problem som är förknippade med miljögifter i Stockholm.

En sammanfattande slutrapport kommer att publiceras under våren 2008.

Varje författare ansvarar för innehållet i respektive delrapport.

Stockholm 2007

Omslagsillustration:  
Tobias Flygar

Ett samarbete mellan:



ISSN: 1653-9168

Sammanfattning	2
Abstract	2
1. Inledning	4
2. Metod	4
Resultat	5
3.1 Dagens kemikalierreglering	5
3.1.1 Inledning	5
3.2 Miljöbalkens krav	7
3.2.1 Inledning	7
3.2.2 Miljöbalken 2 kapitlet	8
3.2.3 Miljöbalken 14 kapitlet	16
3.2.4 Miljöbalken 26 kapitlet	20
3.3 Kemikalierregelringen inom EU	23
3.3.1 EU direktiv och förordningar	23
3.3.2 EU reglernas rättsverkan i nationell rätt	27
3.3.3 Analys av REACH påverkan på svenska regler	28
3.3.4 Mellanstatligt samarbete	31
3.4 Analys av möjlighet att begränsa spridning	31
3.4.1 Problem med nuvarande regler	31
3.5 Rättsliga krav för tre olika spridningsvägar	34
3.5.1 Inledning	34
3.5.5 Indirekt spridning från användning med varor innehållande kemiska produkter – Ftalater	41
3.5.6 Direkt spridning av gifter – hantering av ämnen med direktutsläpp i avlopp – triclosan	44
3.5.7 Analys av möjligheter att begränsa spridning	44
3.6 Scenario	48
3.6.1 Inledning	48
3.6.2 Förslag på förändringar av lagstiftningen	49
Osäkerhet	54
Slutsatser	55
5.1 Kvarstående problem	55
5.2 Behov av förändringar	55
Åtgärder och ansvar	57
Referenser	58

## Sammanfattning

Kemikalieflödet ökar ständigt men våra kunskaper dels om olika gifter – både de som vi redan känner till och nya gifter – dels hur vi påverkas av dem och hur vi skall hantera dem, är begränsade. De politiska mål som har ställts upp om en *giftfri miljö* kommer inte att nås inom utsatt tid. I denna studie har miljöbalken och REACH analyserats utifrån möjligheten att begränsa spridningen av miljögifter. Lagstiftningen uppvisar stora brister och tillräcklig rättslig grund för att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att dels motverka att problembilden i en bredare mening försvåras, dels hantera problemen här och nu, saknas. Kemikaliereglerna innebär inte någon egentlig genomgripande förhandskontroll av nya kemiska produkter och möjligheterna att ingripa när väl ämnena finns ute på marknaden är dessutom alltför små. Ansvariga myndigheter har bristande resurser och det operativa ansvaret är oklart fördelat mellan olika myndigheter. Tillsynen måste följaktligen samordnas mellan myndigheter och nivåer och miljöförvaltningarnas kompetens måste höjas och arbetet måste struktureras. Resurser måste tillsättas för att möta dessa behov. Utöver allmänna brister i en vag lagstiftning och bristfällig tillsyn kan det konstateras att de miljörättsliga principerna inte tillämpas i tillsynen då de saknar konkret förankring i miljöbalkens kravregler (de allmänna hänsynsreglerna). Förekomst i miljön av t.ex. bromerade flamskyddsmedel, triclosan eller PAH riskerar att öka med dagens kemikalieregler. En myndighet som finner alltför höga halter av ett giftigt ämne i ett vattendrag har begränsade möjligheter att ingripa. De diffusa spridningsvägarna utgör ett särskilt problem då bidraget från den enskilde användaren dels enligt lag anses vara en försumbar del, dels är svår att identifiera. Mål och delmål måste knytas till rättsliga krav. Det är ytterst genom rättsliga krav som en myndighet kan ingripa. Genom REACH ökar möjligheten att kontrollera och också välja leverantörer med säkrare produkter och bättre information. Samtidigt kan EU reglerna förhindra en fortsatt tillämpning av substitutionsprincipen. Det är emellertid än för tidigt att dra mer genomgripande slutsatser om hur REACH kommer att i tillräcklig omfattning bidra till en förbättrad kemikaliekontroll och en stabilisering av den komplexa och svåra hälso- och miljösituation som idag råder till följd av nya gifter som tillförs och gamla gifter som gör sig ständigt påmind.

## Abstract

The flow of chemicals is constantly increasing, but we have limited knowledge both about the characteristics of various toxins – the ones we know already as well as new ones – and about their impact on us and suitable methods for handling them. The political objectives which have been set by the Riksdag (Swedish Parliament) as regards a *non-toxic environment* will not be achieved by the date decided. The situation is very serious. In fact, the toxins moving around in society and leaking into ecosystems pose such grave threats to human health and to the natural environment that government agencies must be given the instruments required for handling the situation. The present legislation in Sweden has severe shortcomings. There is an insufficient legal basis for taking the measures necessary to, first, prevent the deterioration in a broader sense of the problems and, second, manage the problems here and now. Indeed, legislation as it stands does not provide for any genuinely comprehensive prior examination of new chemical products and substances introduced into society. What is more, opportunities to take action once the substances have reached the market are too limited. The gov-

ernment agencies responsible have inadequate resources and the division of operational responsibility among societal levels is unclear. The precautionary principle, the product choice (or substitution) principle and the principle of inverted burden of proof do not seem to have been adequately integrated in the substantive requirements applicable and thus do not appear to be useful in operational supervisory work. In fact, the complexity of the problems associated with toxins requires knowledge about the various steps of processes and at various levels. The substances in question are usually very numerous and may affect organisms in a very large number of different ways. Chemically closely related variants within the same group of pollutants may also exhibit clearly differentiated biological effects. As a consequence, the environmental effects of various substances may reinforce and/or counteract one another. Moreover, the sensitivity of different species to individual pollutants also varies greatly. Given that it has turned out to be difficult to make inventories of the characteristics and environmental impacts of substances using the present resources, more measurements and analyses must be carried out. Society must provide the necessary resources. It is untenable to let the problems deteriorate without taking action. In fact, doing so would be against common sense as well as against the policy objectives set and the fundamental aim of environmental legislation – *the promotion of sustainable development*. Obviously, failing to respond to such a context in both words and actions would be neither credible nor logically consistent. The only way (besides voluntary instruments, information and communication) to manage the serious situation prevailing today is to strengthen existing legal instruments, establish new ones and provide supervisory agencies with greater room for action. Established opinion is that we will not achieve the environmental quality objective of *A non-toxic environment* by the time we intended. This is very alarming. And what is more, this objective will not even be reached in the foreseeable future unless legislation is changed, instruments are reinforced and operational agencies are given more resources. There is a need for resources to make an inventory of toxin flows to increase our understanding of them and of their impacts on people and the environment. Investing today will save us future problems which may end up costing a great deal more. The knowledge we have today and the measures necessary to prevent the further spread of toxins and to improve the current situation must be exploited in the best possible manner. Among other things, the law must include more explicit requirements for action and establish a more systematic form of implementation, including the possibility of referring to objectives set. The principles relating to burden of proof and product choice must have an even greater impact. It must be possible for government agencies to issue various kinds of orders when this is called for by environmental problems. The fundamental actions required to make legislation stricter must thus aim to (i) improve controls, (ii) enable a larger number of measures to be taken – including against individual members of a community of users, etc. – (iii) impose even more specific requirements as regards labelling, information and analysis of substances prior to their release, and (iv) introduce a presumption of hazard for substances belonging to the same group or type of pollutants.

# 1. Inledning

Miljön i Stockholm påverkas av utsläpp av en stor mängd miljöfarliga ämnen. Trots att hotbilden prioriteras i miljöskyddsarbetet och att källorna och spridningsvägarna är relativt väl dokumenterade för ett antal miljögifter, visar undersökningar att situationen för flera av ämnena fortfarande är allvarlig. Kvicksilver visar kraftigt förhöjda halter i mark, sediment och grundvatten. Detsamma gäller för bly, koppar och PAH samt för PCB och kadmium, i sediment. Resultat från studier genomförda mellan 1997-1999 visar på biologisk påverkan för djursamhället i stadens vattenmiljöer av substanser i gruppen polycykliska aromatiska föreningar.<sup>1</sup>

Att genom lagstiftning ställa mer ekologiskt överensstämmande, tydligare samt även mer stränga krav på dem som hanterar kemikalier och gifter utgör ett mycket viktigt led i omställningen till en samhällsutveckling som är ekologiskt hållbar och som innebär att målet om en *Giftfri Miljö* kan uppnås.

Följande rapport avser att klarlägga innehållet i nuvarande kemikalierreglering och diskutera miljörättsliga möjligheter och hinder att motverka spridningen av miljögifter i Stockholm. Genom att klarlägga och analysera olika möjligheter att med stöd av befintlig lagstiftning eller ändrade regler, t.ex. förslag om förändringar av kemikalierreglerna till att vara mer ekologiskt försvarbara, kommer rapporten att diskutera möjligheterna att begränsa inflöde och utflöde av miljögifter i Stockholm.

## 2. Metod

Metoden är dels miljörättslig och det innebär att materialet analyseras och diskuteras i belysning av den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling, dels mer traditionellt juridisk med en allmän studie av rättskällematerialet.<sup>2</sup> En central del i den miljörättsliga metoden är att miljöproblemet, i detta fall risker och skador på hälsa och miljö som en följd av användning av olika kemikalier, fungerar som utgångspunkt för analysen av befintliga regler snarare än tidigare tänkesätt och tidsbundna etablerade lösningar som juridiken erbjuder. Den ekologiska dimensionen och med den det långsiktiga tidsperspektivet har därför en framträdande betydelse för hur frågorna hanteras i utredningen och analysen. Den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling har utgjort värdegrund för diskussionen om hur reglerna bör formuleras för att bättre hantera de miljö- och hälsoproblem som följer av kemikalieanvändningen.

Tillvägagångssättet har utgjorts av olika steg. Det första steget har varit att med stöd av en traditionell juridisk metod utreda den gällande rättens nuvarande innehåll. Tonvikten har legat vid den nationella rätten men medlemskapet i EU har också föranlett att den rättsutveckling som pågår inom gemenskapen har studerats. Identifieringen av de problem som kemikalieanvändningen har givit upphov till har föranlett EU att framarbete en mer sammansatt och enhetlig kemikalierreglering. Detta påverkar i högsta grad den svenska regleringen och dess fortsatta innehåll. Den juridiska metoden har använts och rättskällorna har utgjort material. Det andra steget har utgjorts av en utredning av befintliga regler som begränsar specifika ämnens spridning av kemikalier i

---

<sup>1</sup> Miljöutredningen för Stockholm stad 2001, <http://www.miljo.stockholm.se/> (2006-07-03).

<sup>2</sup> S Westerlund, *Miljörättens grundfrågor*, 2003, s.12 ff.

miljön. Ämnena utgörs av aromatiska kolväten (PAH) ftalater (t.ex. DEHP), bromerade flamskyddsmedel samt triclosan. Även detta led har skett med stöd av den juridiska metoden och med utgångspunkt i rättskällematerialet. Det tredje och avslutande delen har bestått av en sammansmältning av det identifierade miljöproblemet och den nuvarande regleringen med tänkbara nya eller befintliga men inte tillräckligt väl utvecklade rättsliga verktyg, för att motverka och möjligen förhindra en fortsatt spridning av kemikalier i miljön. Detta har skett med stöd framförallt av den miljörättsliga metoden.

Projektet inleds med en allmän del där en kartläggning av nu gällande lagstiftning på området. Här kartläggs möjligheterna att med miljöbalken - t.ex. miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram, organisationers talerätt, miljökonsekvensbeskrivningar, tillsyn, egenkontroll, produktvalsprincipen, försiktighetsprincipen och saneringsansvar åstadkomma förbättringar i skyddsnivå och styrning av kemikalieflödet.

I vilken utsträckning som EU:s kemikalieprogram REACH kan ge staden ett handlingsutrymme eller begränsa möjligheterna att åstadkomma förändring diskuteras också. I projektets inledande del analyseras de rättsliga möjligheter som idag erbjuds för att skydda människor och miljö mot kemikalier och begränsning av kemikalieflödet på olika nivåer och inom olika sektorer. Denna del förväntas kunna ge svar på frågor om vilka möjligheter lagen ger med avseende på bl.a.;

- utrymmet för kommunen att använda produktvalsprincipen,
- hur miljökonsekvensbeskrivningar m.fl. rättsliga instrument kan användas i kemikaliehanteringen och
- befintlig för projektet aktuell praxis.

Inom ramen för projektet analyseras och diskuteras hur lagstiftningen måste förändras. Som framgått ovan kommer tonvikten i att ligga vid tänkbara miljörättsliga förändringar.

## Resultat

### 3.1 Dagens kemikaliereglering

#### 3.1.1 Inledning

I Sverige har det länge funnits lagstiftning som rör användning och försäljning av kemikalier. Den tidigaste regleringen var främst inriktad mot att skydda människor från att bli förgiftade av arsenik och andra giftiga ämnen som var avsedda för bekämpning av insekter och skadedjur. Fler och mer preciserade hänsynsregler infördes genom giftstadgan 1943.<sup>3</sup> Vid denna tid kom också särskilda förordningar som reglerade kemikalier med en mer specifik användning. Krav på att försiktighetsmåttn skulle vidtas vid hanteringen av kemikalier genomfördes genom 1962 års giftförordning.<sup>4</sup> I giftförordningen fanns även krav på att hälsofarliga ämnen skulle vara märkta och att det skulle hanteras på ett sådant sätt att riskerna begränsades.

---

<sup>3</sup> SFS 1943:877

<sup>4</sup> SFS 1962:702

En ny lag som innehöll grundläggande bestämmelser om tillverkning, försäljning, annan hantering och import av hälso- och miljöfarliga varor infördes 1973. Den nya lagen, lagen om hälso- och miljöfarliga varor (LHMV), var en ramlag. Lagens tillämpningsområde var brett och begränsades inte endast till ämnen och beredningar, utan omfattade dessutom varor som innehöll eller hade behandlats med kemikalier. Genom lagen skulle både hälsofara och miljöfara beaktas. Den som hanterade hälso- och miljöfarliga varor skulle vidta de åtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövdes för att hindra eller motverka att varor fick skadliga verkningar. I lagens förarbeten klargjordes att möjligheten att ersätta ett skadligt ämne med ett mindre skadligt ämne skulle ha betydelse. Detta skulle framförallt gälla vid bedömningen av om hanteringen av en produkt skulle vara tillåten eller ej.

Lagen om hälso- och miljöfarliga varor ersattes 1985 av lagen om kemiska produkter (LKP). Den nya lagens tillämpningsområde var betydligt bredare än den tidigare. LKP omfattade alla kemiska ämnen och beredningar som var föremål för någon form av mänsklig hantering. Det innebar att även ämnen och beredningar som inte hade några kända skadliga verkningar omfattades. En begränsning var att lagen inte var tillämplig på varor. Vikten av försiktighetsmått var starkt betonade i lagen. Skyldigheten att märka och undersöka produkterna var också tydligt uttryckta. Inledningsvis kunde man ur förarbetena utläsa att kravet på försiktighetsmått även innefattade en skyldighet att undvika sådana produkter som kunde ersättas av andra produkter med mindre skaderisker. En utbytesregel kom också att senare införas i lagen. Det skedde genom ett tillägg till krav om försiktighetsmått. Utbytesregeln var inte försedd med begränsningar. Den var tillämplig på all hantering av kemiska ämnen och beredningar.

Grunderna till dagens kemikaliereglering lades genom Miljöskyddslagen 1969 och Lagen om hälso- och miljöfarliga varor 1973. Genom LKP gjordes en åtskillnad mellan kemiska produkter och varor. Syftet var att förbättra skyddet mot kemikaliernas skadliga inverkan på hälsa och miljö. Lagen bidrog dock till att i viss mån begränsa tillämpningsområdet.<sup>5</sup>

Kontrollen av kemiska produkter och varor regleras dels genom de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken dels i 14 kap. miljöbalken. Kapitlet inrymmer även regler för biotekniska organismer. Det återfinns även kemikaliekontroll vid sidan om miljöbalken. Det gäller framförallt säkerhetsaspekter. Inom kemikalieområdet handlar det om ”Sevesolagen”<sup>6</sup> (som implementerar Seveso II direktivet 82/501/EG samt Industriolyckskonventionen SÖ 1999:68), lagen om skydd mot olyckor (med tillhörande förordning) samt Lagen om brandfarliga och explosiva varor (med tillhörande förordning) Kustbevakningen är enligt 4 kap. 5-6 §§ ansvarig när olja eller andra för miljön skadliga ämnen kommer ut i havet. Kommunerna ansvarar för räddningstjänsten enligt 3 kap. 7 § samma lag.

De myndigheter som arbetar med att begränsa miljö- och hälsorisker av kemiska ämnen är Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Arbetskyddsstyrelsen. Utöver dessa myndigheter har också andra myndigheter viktiga uppgifter inom området, t.ex. Socialstyrelsen, Läkemedelsverket, Livsmedelsverket och Boverket. I och med medlemskapet i EU har emellertid myndigheternas möjligheter att agera på egen hand be-

<sup>5</sup> Westerlund, 1985, Lagen om kemiska produkter. Kommentar.

<sup>6</sup> 1999 år lag om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.



gränsats. Myndighetsarbetet idag är bl.a. av detta skäl inriktat på att påverka EU:s regelverk.

Vid sidan av myndigheternas arbete finns även viktiga drivkrafter för minskad kemikalieanvändning, genom t.ex. den frivilliga miljömärkningen. I Sverige finns framförallt tre miljömärken som har fått stort genomslag. Dessa märken är Svanen, Bra Miljöval och KRAV. Tillsammans bidrar de till att konsumenter och inköpare får hjälp att välja de produkter som ger mindre belastning och spridning av gifter. Även olika standarder inom miljöledning, t.ex. ISO 14000- serien och EMAS, förväntas bidra till att företagen får en bättre kontroll över sitt miljöarbete. Industrin har arbetat fram ett frivilligt system med certifierade miljövarudeklarationer (EPD). Inom EU pågår ett arbete med att ta fram ett program för miljövarupolicy (IPP) där miljöpåverkan under en varas hela livscykel ska dokumenteras och redovisas.

## 3.2 Miljöbalkens krav

### 3.2.1 Inledning

Enligt miljöbalken är alla som använder kemikalier skyldiga att skaffa sig den information som krävs för att kunna välja minst skadliga produkter och även minimera de risker som är förenade med hanteringen. Kemikaliereglerna riktar sig främst till dem som tillverkar eller importerar kemikalier, till stora användare och till de myndigheter som har i uppgift att se till att kraven följs.

Grundregeln är att alla ska begränsa riskerna så långt som möjligt, dvs. till vad som kan anses vara rimligt. För yrkesmässig verksamhet gäller för rimlighetsbedömningen att det ska vara ekonomiskt rimligt för ett normalt företag i branschen. Det görs även en bedömning av om åtgärderna är kostnadseffektiva i förhållande till den förväntade miljönyttan. För kemikaliereglerna är kunskap och information centrala. Alla som använder kemiska produkter skall ha tillgång till information om produkten. Yrkesanvändare ska också förse kemiska produkter med säkerhetsdatablad som ger mer utförlig information. I de fall där en kemisk produkt (ett ämne) ingår i en vara, ett material eller i en komponent, finns emellertid inte motsvarande krav. Kraven utgörs istället av allmänna försiktighetsmått.

Miljöbalken anger ramen och genom de bemyndiganden som lagen ger utfärdar regeringen förordningar och centrala miljömyndigheter ger ut egna föreskrifter med utgångspunkt i ramlagen som i förordningarna. Inom kemikalieområdet är det kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket som ger ut föreskrifter. Ramlagstiftningen inom kemikalieområdet har genom åren utmynnat i ett omfattande system av regler av olika detaljeringsgrad i olika frågor. En fördel är att reglerna kan ändras relativt smidigt men en nackdel är att förarbetsmaterialet minskar och omfattningen regler kan även bidra till en svår genomtränglig labyrinth av krav. Det är något som försvårar både för verksamhetsutövare och kontrollerande myndigheter.

Regeringen har utfärdat ett flertal förordningar på kemikalieområdet, t.ex. förordning (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer, förordning (1998:944) om förbud i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter samt förordningen (2006:1010) om växtskyddsmedel. KemI har med stöd av bemyndigande i bl.a. nämnda förordningar meddelat följande föreskrifter.

- Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer.
- Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter.
- Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:5) med EG-harmoniserad bindande klassificering och märkning (Klassificeringslistan).

Reglerna för kemiska produkter finns i första hand i miljöbalkens 14:e kapitel. De allmänna hänsynsreglerna i 2:a kapitlet är samtidigt tillämpliga på hantering och andra åtgärder med avseende på kemiska produkter. En viktig utgångspunkt i den svenska kemikalielagstiftningen är att tillverkare och importörer har huvudansvaret för de kemiska ämnen och produkter som de levererar. Myndigheterna har en skyldighet att se till att företagen gör vad som behövs för att minska och motverka hälsorisker. Tillverkare och importörer av kemiska produkter är skyldiga att se till att det finns en tillfredsställande miljö- och hälsoutredning rörande produkten och korrekt produktinformation och märka produkterna eller ge ut annan information som behövs till skydd för människors hälsa eller miljön. Märkning och klassificering preciseras genom Kemikalieinspektionens föreskrifter. Tillverkare och importörer är även skyldiga att anmäla kemiska produkter till produktregistret som förs av Kemikalieinspektionen.

För användning av vissa kemiska ämnen eller varor föreligger förbud eller andra begränsningar. Detta regleras genom förordning (1998:944) om förbud i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter samt i KIFS 1998:8 om kemiska produkter och biotekniska organismer. I de allra flesta fall har begränsningarna införts som ett led i införlivandet av EG-rättsakter, t.ex. RoHS-direktivet och Begränsningsdirektivet. Den hantering av kemikalier som har klassats som livsfarlig eller särskilt farlig kräver tillstånd. Tillståndskravet gäller för försäljning och användning för privat bruk. Detsamma gäller för import av kemiska produkter från länder utanför EU. Det återfinns också regler om godkännande och tillstånd för bekämpningsmedel och biocidprodukter.

Det är framförallt produktsäkerhetslagen (2004:451) (PSL), som reglerar varor med kemiska produkter. Syftet med PSL är att komplettera och fylla ut speciallagstiftningen på produktsäkerhetsområdet för konsumentvaror och konsumenttjänster. Syftet är att konsumenterna ska garanteras en miniminivå för produktsäkerhet beträffande samtliga varor och tjänster. PSL innebär att tillverkare endast får släppa ut och tillhandahålla säkra produkter på marknaden.

### 3.2.2 Miljöbalken 2 kapitlet

#### 3.2.2.1 Kunskapskravet

I 2 kap. 2 § miljöbalken återfinns kunskapskravet. Här anges att den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd ska skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika skador på människors hälsa eller miljön. Med kunskap som behövs menas kunskap av betydelse vid den praktiska tillämpningen av lagen. Bestämmelsen får betydelse både vid prövning av tillståndspliktig verksamhet, där kunskapskrav bl.a. kan preciseras i villkor, och vid tillsynen över alla åtgärder och all verksamhet som är av betydelse för främjande av MB:s mål. Regeln innebär att nödvändig kunskap måste föreligga

redan innan verksamheten påbörjas eller åtgärden vidtas. Regeln innebär ett krav på att en adekvat planering och förberedelse av den som tänker vidta en åtgärd måste föreligga. Kunskapskravet innebär även en skyldighet för verksamhetsutövaren att fortlopande hålla sig informerad om verksamheten eller åtgärden och dess inverkan på människors hälsa och miljön. Omfattningen av de krav som kan ställas skiljer sig åt med både hänsyn till verksamhetens - och åtgärdens art och omfattning.

Den grad av sannolikhet som synes föreligga för att en verksamhet eller åtgärd skall få konsekvenser för MB:s mål utgör utgångspunkt för bedömningen av den kunskap som kan anses vara motiverad. Kunskapskravet begränsar sig i det dagliga livet t.ex. till innehållsförteckningar och liknande på varor eller förpackningar. Kunskapskravet för yrkesmässig verksamhet är däremot strängare. Krav kan exempelvis ställas på att det ska inhämtas kunskap inom och utom landet eller att egna undersökningar ska göras om uppgifter saknas. Vid myndighetsutövning i enlighet med miljöbalken kan mycket omfattande krav på kunskap om verksamhetens eller åtgärdens effekter komma att krävas.

### 3.2.2.2 Försiktighetsmått och bästa tillgängliga teknik

Miljöbalkens grundläggande hänsynsregel 2 kap 3 § MB innebär att alla som vidtar en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iakttä de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att åtgärden inte ska skada hälsan eller miljön. Bästa möjliga teknik ska användas för att undvika skador. En hänvisning i balken till skyddet för människors hälsa och miljön innebär att 1 kap. 1 § skall beaktas i alla relevanta delar.<sup>7</sup> Bestämmelsen är ett uttryck för skyldigheten att göra det som behövs för att motverka att det uppstår skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Övriga §§ i andra kapitlet utgör i praktiken olika specificeringar av vad som gäller i särskilda fall. Begränsningar kan t.ex. avse verksamhetens totala omfattning eller särskilda enheters omfattning. En begränsning kan även handla om vilken tid som verksamheten får bedrivas eller att verksamheten inte alls får bedrivas under vissa förhållanden. Det kan t.ex. handla om att verksamheten inte får bedrivas vid en viss vindriktning. Innebörden i kravet är att alla slags försiktighetsmått kan komma i fråga, såsom t.ex. tekniska åtgärder, val av en viss metod, åtgärder på marken, råvaru- och val av visst bränsle eller lämnande av information.<sup>8</sup>

Transporter i närområdet ingår bland det som kan prövas och villkorsregleras i ett tillståndsgivande avseende miljöfarlig verksamhet. En förutsättning är att verksamhetsutövaren har faktiska och rättsliga möjligheter att ta ansvar för att villkoren uppfylls. Miljöbalkens reglering och lagförarbeten ger emellertid inte stöd för att det normalt skulle vara möjligt att meddela villkor i ett tillståndsbeslut som skulle innebära en indirekt reglering av transportsektorn, t.ex. särskilda avgaskrav på lastbilar och fartyg. Det synes vara rimligt att kräva att sökanden redovisar miljöpåverkan från transporter av förorenande ämnen inom det område som i övrigt påverkas av utsläpp från den anläggning som står under tillståndsprövning. Prövningen bör omfatta den påverkan som sker både från de fasta anläggningarna och från transporter till och från dessa.<sup>9</sup> Med skada eller olägenhet för miljön avses även t.ex. utarmning av naturresurser eller biologisk mångfald. Olika miljöhänsyn ställs därför inte alltför sällan mot varandra. En metod som medger bättre hushållning med råvaror kan samtidigt innebära större

<sup>7</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 7 ff.

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 215 och del 2, s. 15 och 17. SOU 2004:37 Miljöbalkens sanktions och hänsynsregler, s. 121-125.

<sup>9</sup> Miljööverdomstolen den 23 mars 2005 i mål M 9336-02.

utsläpp. Olägenhet för människors hälsa innefattar dessutom både den fysiska och psykiska påverkan som kan uppstå. Bedömningen av om en olägenhet föreligger skall inte baseras på en persons reaktion i det enskilda fallet utan utgå från vad människor i allmänhet anser vara en olägenhet. Hänsyn skall emellertid tas till personer som är något känsligare än normalt, t.ex. allergiker.<sup>10</sup> En skälighetsavvägning enligt 7 § skall ske.

### 3.2.2.3 Produktvalskravet

Produktvalsregeln innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska undvika att använda eller sälja kemiska produkter eller varor behandlade med en kemisk produkt, om de kan ersättas med sådana produkter eller varor som är mindre farliga. Kravet om att välja produkt utifrån dess miljöpåverkan gäller oavsett vilka skyddsåtgärder och försiktighetsmått som vidtas i samband med användningen.

Produktvalsprincipen innebär att skadliga ämnen och beredningar, som i och för sig är tillåtna, ska undvikas eller, om användaren ändå uppnår ändamålet med användningen, ersättas med sådana som är mindre riskabla eller helt ofarliga.<sup>11</sup>

Produktvalsregeln är ett centralt och viktigt försiktighetsmått. Svårigheten att bedöma om en produkt är mer eller mindre farlig skall hjälpas upp av miljömärkning och begränsningslistor som Kemikalieinspektionen tar fram. En försvårande omständighet utgörs emellertid av att även om en produkt är olämplig att använda för ett visst ändamål kan den vara ett mindre farligt alternativ för ett annat användningsområde. För detaljhandeln kan det snarare vara en fråga om hur man saluför en viss produkt än att man inte får saluför den alls.<sup>12</sup>

Regelns försiktighetsmått träffar både yrkesverksamma och privatpersoners verksamheter och åtgärder. Praxis har emellertid visat, bl.a. miljödomstolen i Umeå den 20 november 2001 i mål M 88-01 att föreläggande om utbyte av produkter i praktiken inte blir aktuella för privatpersoner. Kravet måste också vara rimligt. I miljööverdomstolens dom den 19 mars 2007 i mål M 4587-06 fann domstolen att produktvalsprincipen skall ersätta förbud mot kemikalier. Ett villkor med ett förbud mot tre kemikalier ersätts av att bolaget förutsätts tillämpa produktvalsprincipen enligt 2 kap 4 § miljöbalken. Ett förbud riskerar att tolkas som en uttömmande tillämpning av 2 kap 4 § miljöbalken. Enligt ett annat villkor får bolaget inte använda råvaror och insatskemikalier som det inte finns dokumenterad kunskap om från den 1 juli år 2007.

Kravet om att byta ut skadliga kemikalier mot mindre skadliga kemikalier gäller t.ex. vid val av olika gödningsmedel, bekämpningsmedel och färgtyper eller bränslen. Produktvalsregelns räckvidd har genom miljöbalken kommit att begränsas i jämförelse med den tidigare lagen om kemiska produkter. Enligt miljöbalken omfattar regeln endast användning och försäljning. I LKP gällde regeln vid all slags hantering. Det betyder t.ex. att den som idag köper ett mer skadligt rengöringsmedel inte träffas av miljöbalkens produktvalsregel förrän produkten används. Det får till följd att det sannolikt

---

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 109, s. 15 ff, prop. 1997/98:45, del 1 s. 214.

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 sid. 22

<sup>12</sup> För vidare läsning om substitutionsprincipen se A. Nilsson, Att byta ut skadliga kemikalier, 1997.

är svårare att tillämpa regeln mot försäljare än mot användare. Det förutsätter att försäljaren känner till eller kan förutse hur köparen tänker använda produkten.<sup>13</sup>

För att produktvalsregeln skall kunna tillämpas i ett enskilt fall måste det finnas alternativ som är mindre farliga. Farligheten måste emellertid inte vara belagd. Det är tillräckligt att det finns en risk med produkten och det är användaren eller säljaren som har bevisbördan för hur det förhåller sig. Det måste även vara möjligt att nå det avsedda ändamålet med den alternativa produkten. Det innebär dock inte att den alternativa produkten måste vara lika effektiv men att samma resultat skall kunna uppnås. Den alternativa produkten skall också vara tillgänglig på marknaden. Till detta hör kravet om att, även om det finns en alternativ produkt som är mindre farlig och det går att nå samma ändamål, så kan kostnaderna vara orimligt höga och heller inte stå i proportion till miljövinsten. I så fall föreligger inte krav om utbyte.<sup>14</sup>

Miljööverdomstolen har anfört att när Kemikalieinspektionen har meddelat särskilda föreskrifter om användning av en kemisk produkt eller vara och när användningen i ett enskilt fall inte strider mot föreskrifterna är utrymmet för tillämpningen av produktvalsregeln mycket begränsad. Det skall framförallt anses gälla privatpersoner.<sup>15</sup> Generella förbud mot användning och försäljning kan följaktligen inte ske med stöd av produktvalsprincipen. Regler för dessa ändamål finns i 14 kap. miljöbalken. Krav på att en metod eller process används som innebär att användningen av farliga kemikalier minimeras, kan inte heller ställas med stöd av paragrafen, däremot med stöd av miljöbalken 2 kap 3 §.

Produktvalsregeln gäller både för ny verksamhet och pågående verksamhet. Paragrafen är straffbelagd enligt 29 kap. 3 §.<sup>16</sup> Produktvalsprincipen är naturligtvis en handlingsregel som ska tillämpas i en valsituation. Den är framförallt ett förhållningssätt. Generella förbud mot kemiska produkter som är så farliga att de inte under några förhållanden kan tillåtas, eller förbud mot produkter där likvärdiga ersättningar medför påtaglig fördel från miljösynpunkt ska emellertid inte beslutas med stöd av produktvalsprincipen, utan med stöd av 14 kap. miljöbalken.<sup>17</sup> En myndighet kan däremot när den beslutar om begränsningar eller förbud av ett preparat beakta eventuella alternativ i form av mindre farliga preparat. Myndigheten gör då inte ett val mellan olika produkter. Myndigheten förbjuder en produkt på den grunden att den är alltför farlig och att den kan ersättas med en mindre farlig produkt. Detta är en tillämpning av försiktighetsprincipen.

Produktvalsregeln omfattar inte val av metod eller teknik. Den begränsar sig till skyldigheten att undvika farliga ämnen och beredningar som kan ersättas med mindre farliga motsvarigheter.<sup>18</sup> Krav på att välja en mindre riskabel metod/teknik kan dock ställas med stöd av försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § miljöbalken. På detta sätt kan således myndigheten föreskriva att användningen av en kemisk produkt ska ersättas med

---

13 Michanek och Zetterberg, Den svenska miljöretten, 2004, s. 129.

14 Prop. 1997/98:45, del 2, s. 22 ff.

15 Miljööverdomstolens dom DM 89, den 6 nov 2002.

16 Prop. 1997/98:45, del 1, s. 224 ff. och del 2, s. 21 ff.

17 Prop. 1997/98:45 del 1 sid 22 samt Kammarrettens i Jönköping dom den 5 mars 1997, 308-309-96

18 Bertil Bengtsson m.fl. Kommentrar till Miljöbalken, del 1 sid 2.28. a s.

en metod som innebär att kemiska produkter inte behövs alls, som till exempel då rengöring med kemiska produkter ersätts med mekanisk rengöring eller slipning.

Regeln tillämpas företrädesvis vid tillståndsprovning av industrier och annan miljöfarlig verksamhet. Man kan även åberopa regeln vid enskild talan om försiktighetsmått enligt 32 kap. 12 § miljöbalken. Det gäller då för de verksamheter som saknar tillstånd.

Enligt 26 kap. 9 § kan en kommunal miljönämnd rikta ett föreläggande om förbud om att använda/sälja en viss kemisk produkt. Det är inte möjligt att genom ett generellt förbud förhindra användning eller försäljning av en kemisk produkt med stöd av produktvalsregeln. Emellertid kan generella förbud mot en viss produkt meddelas genom föreskrifter från kemikalieinspektionen eller naturvårdsverket. Generella förbud kan också meddelas genom en förordning.

Regeln är i princip tillämplig i de fall där en kemisk produkt används på ett oacceptabelt sätt och där ett mindre farligt alternativ är tillgängligt. I de fall regleringen bygger på ett EG-direktiv måste först frågan om ett förbud med stöd av produktvalsprincipen är förenligt med gemenskapsrätten utredas.

#### 3.2.2.4 Lokaliseringskravet

Vid provning av frågor i enlighet med 7 kap., tillståndsprovning enligt 9 och 11 kap., regeringens tillåtlighetsprovning enligt 17 kap. samt provning av verksamheter enligt 9 kap. 6 §, 11 kap. 9 a § och 12 kap. 6 § skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. tillämpas endast i de fall som gäller ändrad användning av mark- eller vattenområden. Ett tillstånd eller en dispens får därtill inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen (1987:10). Små avvikelser får göras, för så vitt att syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas. Efter de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2007 omfattar regeln åtgärder som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Det innebär att platsvalsregeln nu kan bli tillämplig även för helt tillfälliga verksamheter och åtgärder som t.ex. mobila krossverk eller andra anläggningar, tillfälliga upplag av avfall eller annat material och muddring.<sup>19</sup> Lokaliseringsbestämmelsen omfattar såväl val av plats för hela verksamheten som placeringar av enskilda enheter inom verksamheten. Bestämmelsen skall tillämpas både på ny verksamhet, vid ändringar i befintlig verksamhet och vid omprovning av befintlig verksamhet. En skälighetsavvägning enligt 7 § skall ske vid tillämpningen av paragrafen. Vid en sådan bedömning skulle det sannolikt i det stora flertalet fall av befintliga verksamheter framstå som orimligt att kräva en omlokalisering av hela verksamheten.<sup>20</sup> En antagen plan eller beviljat bygglov enligt plan- och bygglagen (1987:10) hindrar följaktligen inte att miljömyndigheterna och miljödomstolarna skall göra en självständig bedömning av lokaliseringen enligt denna paragraf.<sup>21</sup> Vid platsvalet skall även all inverkan på miljöbalkens mål beaktas. Denna bedömning kan påverkas av de krav som kan ställas på verksamheten enligt andra bestämmelser.<sup>22</sup> I syfte att åstadkomma en tydligare klarhet har kravet på överensstämmelse med detaljplan eller områdesbestämmelser fanns tidigare i 16 kap. 4 § flyttats till 2 kap.

---

<sup>19</sup> Se prop. 2005/06:182, s. 124.

<sup>20</sup> Se prop. 2005/06:182, s. 124, Miljööverdomstolens beslut den 13 oktober 2003 i mål nr M 9421-02.

<sup>21</sup> Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 19

<sup>22</sup> Se prop. 1997/98:45, del 2, s. 20.

### 3.2.2.5 Hushållning, kretslopp och efterbehandling

De allmänna hänsynsreglerna innehåller även hushållnings - och kretsloppsprincipen. I de fall dessa principer står i strid mot andra miljöaspekter skall en avvägning göras i det enskilda fallet av vad som totalt sett ger den bästa effekten med avseende på MB:s mål, jfr 3 §. En skälighetsavvägning enligt 7 § skall ske vid tillämpningen av paragrafen.<sup>23</sup>

Vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Av särskild betydelse för hushållning med råvaror är att produkter utformas på ett sådant sätt att återanvändning, återvinning eller energiutnyttjande blir möjligt. När det gäller energi avses såväl energiproduktion som energianvändning.<sup>24</sup>

Miljööverdomstolen har i dom den 6 maj 2003 i mål 602-02 uppskjutit det slutliga avgörandet och föreskrivit utredningsvillkor bl.a. avseende energihushållningen. I valet mellan återanvändning, återvinning, energiutvinning och deponering bör den metod prioriteras som ger bästa resultat från resurshushållningssynpunkt utan att andra viktiga miljöaspekter åsidosätts.<sup>25</sup> Med förnybara energikällor avses främst biomassa och solenergi, men även vindkraft är en sådan källa.<sup>26</sup> Avseende den andra meningen i denna paragraf är det till följd av ändringar i 16 kap. 2 § och 26 kap. 9 §, inte möjligt att föreskriva villkor som reglerar vilken mängd fossilt bränsle som får användas i verksamheter som omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, om syftet är att begränsa koldioxidutsläpp.<sup>27</sup>

För att kraven om efterbehandling enligt 2 kap 8 § samt 10 kap miljöbalken ska aktualiseras måste en förorening ha konstaterats på ett område. Om det genom föroreningen föreligger risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön uppstår skyldigheten att sanera området. Det är i första hand den som förorenat marken (den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet eller vidtagit en åtgärd som förorsakat föroreningarna i ett område) som skall ansvara för de efterbehandlingsåtgärder som anses nödvändiga för att förebygga, hindra eller motverka att skada eller olägenhet uppstår för människor eller miljön.

Verksamhetsutövare bär således det primära ansvaret enligt 2 kap 8 § och 10 kap 2 § miljöbalken. Reglerna ska tillämpas på miljöfarliga verksamheter som varit i drift efter den 1 juli 1969, om verkningarna av verksamheten alltjämt pågår när miljöbalken trädde ikraft den 1 januari 1999. 10 kapitlet tillämpas även på förhållanden som inte är bevisat skadliga, dvs. redan risken för skada och olägenhet för människors hälsa och miljön är tillräckligt. Tillsynsmyndigheterna skall i första hand rikta föreläggande och beslut mot den som bedriver verksamhet inom området. Ett specialfall av verksamhetsutövaransvar utgörs av förvaring. Förvaring innebär att en fastighetsägare förvarar avfall eller miljöpåverkande ämnen, t.ex. kemikalier på sin fastighet. Förvaring och kvarlämningar av t.ex. tunnor på en fastighetsägares tomt är enligt praxis miljöfarlig verksamhet.

<sup>23</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 223 och del 2, s. 21.

<sup>24</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 221 ff. och del 2, s. 20 f.

<sup>25</sup> Se prop. 1997/98:45, del 1, s. 222 och del 2, s. 21

<sup>26</sup> Se Rubenson, 3 uppl 2003, s. 33.

<sup>27</sup> Se prop. 2003/04:132 s.34 och 50 och prop. 2004/05:129, s. 85.

Om det inte går att återfinna en ansvarig verksamhetsutövare som kan utföra eller bekosta nödvändiga miljöskyddsåtgärder för att avlägsna föroreningen kan en fastighetsägare åläggas detta ansvar. Detta gäller om denne har förvärvat fastigheten efter miljöbalkens ikraftträdande, dvs. den 1 jan 1999. Kände förvärvaren till föroreningen eller borde denne ha upptäckt föroreningen kan myndigheten kräva ansvar. För förvärv av kommersiella näringsfastigheter eller industriella fastigheter är det rimligt att utgå från att förvärvaren som åtminstone vidtar en översiktlig undersökning och kontrollerar om det finns utredningar om fastighetens markförhållanden hos kommun eller länsstyrelse. Reglerna om efterbehandlingsansvar avser att frammana att markundersökningar ska ske före förvärv av framförallt näringsfastigheter. Idén är att med stöd av marknadsmekanismer bidra till kontroll av dessa fastigheter. Fastighetsägarens ansvar är emellertid subsidiärt i förhållandet till verksamhetsutövarens. Det innebär att fastighetsägarens ansvar endast aktualiseras om verksamhetsutövaren inte bedöms vara ansvariga eller inte kan utföra eller bekosta undersökningar och eventuella efterbehandlingsåtgärder.

Av 10 kap 8 § miljöbalken följer ett utredningsansvar och detta ansvar omfattar också fastighetsägare vars fastighet efterbehandlas av någon annan. Tillsynsmyndigheten kan inte med stöd av ett föreläggande enligt 26 kap 9 § miljöbalken kräva en undersökning av fastighetsägaren för att kontrollera om området är förorenat. Ett sådant föreläggande måste riktas mot verksamhetsutövarna.<sup>28</sup> Finns flera verksamhetsutövare som har bidragit till föroreningarna, har de ett solidariskt ansvar. Enligt 10:6 MB föreligger solidariskt ansvar för undersökningar och efterbehandlingsåtgärder. Flera fastighetsägare har också ett solidariskt ansvar enligt MB 10:7. Omfattningen av ansvaret skall bedömas efter en skälighetsavvägning enligt MB 10:4. Skälighetsavvägning omfattar 2 och 10 kap Mb och innebär en bedömning av om åtgärderna är nödvändiga och kostnadseffektiva. De miljömässigt och ekonomiskt motiverade åtgärderna ska dessutom vara skäliga i förhållande till de bakomliggande omständigheterna som lett till föroreningen. De åtgärder eller kostnader som inte skäligen kan krävas tillfaller vanligen samhället. I vissa fall finns försäkringar att tillgå. Vid bedömning av vad som kan anses vara miljömässigt motiverat ska hänsyn tas till typ av förorening, graden av denna och dess potentiella farlighet, föroreningens spridningsvägar samt även närliggande riskobjekt som t.ex. bostadsområden, daghem. Både nuvarande och framtida markanvändning skall beaktas i denna bedömning. Syftet är att området efter en efterbehandlingsåtgärd skall vara riskfritt för människors hälsa och miljön. Väsentligt är att åtgärderna måste vara tekniskt genomförbara med dagens kunskap om efterbehandlingsteknik. En tillsynsmyndighet får följaktligen inte ställa sådana krav som anses orimliga med avseende på oprövad teknik. Kostnaderna måste vara proportionella och rimliga (skäliga). För omställning av markanvändning skall kraven främst riktas mot den verksamhetsutövare som orsakat föroreningssituationen. Detta gäller även om denne har vidtagit undersökningar och efterbehandlingsåtgärder i samband med den tidigare markanvändningen.

En fråga som är väsentlig med avseende på ansvar för förorenade områden är den tidsmässiga delen, dvs. hur långt tillbaka sträcker sig kraven som kan riktas mot en ansvarig adressat? Föroreningar i mark, sediment, vattendrag och grundvatten har ofta tidsmässigt en längre historia och det är inte ovanligt att det har förekommit olika

---

<sup>28</sup> Jfr. miljööverdomstolens dom den 23 maj 2005, M 5383-04.



verksamheter som var för sig har förorenat och bidragit till en situation som idag kräver sanering av området. Enligt dagens krav föreligger reparativa skyldigheter enligt 2 och 10 kap miljöbalken för all miljöfarlig verksamhet vars faktiska drift pågått efter den 30 juni 1969. Möjligheterna att kräva undersökningar av området samt skyldigheten att efterbehandla om det finns föroreningar är förhållandevis starka rättsliga instrument. Praxis visar att de krav som kan riktas om undersökningar när det skall ske en omställning av en markanvändning i första hand skall riktas mot verksamhetsutövaren. Det gäller även om denne tidigare har vidtagit undersökningar och efterbehandlingsåtgärder vid den då rådande markanvändningen. Den exploatör som har för avsikt att utveckla ett område är därför inte givet den som skall vidta undersökningar för att utreda vilka åtgärder som kommer att krävas för att området inte ska utgöra risk för skada och olägenhet för hälsa eller miljö. Därmed emellertid inte sagt att det av praxis går att uttala sig om mer exakt i vilken omfattning krav på efterbehandlingsåtgärder kan ställas på förorenaren. Med stöd av dessa krav om utredning och efterbehandling kan myndigheten i samband med nyexploateringar rikta kraven mot den verksamhetsutövare som förorsakat föroreningarna. Praxis ger dock inte svar på hur omfattningen av ansvaret skall fördelas för föroreningarna som har uppkommit före 1969 och som idag föranleder efterbehandlingskrav. Det återfinns inte heller någon praxis som ger tillräcklig vägledning för att uttala sig om hur en omställning av markanvändningen påverkar omfattningen av ansvaret och fördelning. Är det emellertid så att efterbehandlingsansvaret kan jämföras med undersökningsansvaret bör det vara rimligt att anta att ansvaret är mycket långtgående. Med stöd av regler om efterbehandling är det möjligt att t.ex. förhindra läckage av olika gifter.

#### 3.2.2.6 Rimlighetskravet

Vid tillämpningen av hänsynsreglerna i 2-6 §§ skall en skälighetsavvägning göras. Kraven i 2-5 §§ och 6 § första stycket gäller således i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid bedömningen skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder och när det är fråga om en totalförsvarsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen. Kraven bör naturligtvis inte sättas lägre än att allt skall göras som är meningsfullt för att miljöbalkens mål skall kunna uppnås.

Proportionen mellan nytta av skyddsåtgärden eller olika försiktighetsmått med avseende på balkens mål får inte vara orimlig i förhållande till kostnaden för åtgärden. Angelägenhetsgraden att förebygga eller begränsa miljöpåverkan styrs av olägenhetens karaktär, såsom farlighet och omfattning. Här ska dessutom graden av känslighet i det område där påverkan sker och graden av känslighet hos dem som utsätts för störning beaktas. Vid bedömningen av den nytta en åtgärd förväntas medföra från miljö- och hälsoskyddssynpunkt är de miljö kvalitetsmål som fastställs av särskild betydelse. Det kan vidare äga betydelse för skälighetsavvägningen om andra skyddsvärda intressen står i konflikt med de olika miljöhänsynen, jfr 9 §. En avvägning måste samtidigt alltid göras med hänsyn till vad som får anses vara vedertaget godtagbart beteende. Kraven får heller inte vara orimliga med avseende på den olägenhet och det intrång i den personliga valfriheten som de föranleder. Bedömningen av kravens rimlighet påverkas även av om det är fråga om näringsverksamhet eller en åtgärd som vidtas i det dagliga livet.

Det är särskilt viktigt att notera att det aldrig kan komma i fråga att jämka kraven så att den skadenivå som anges i 9 § 1 st. överskrids. Om åtgärderna medför orimliga kostnader bör verksamheten helt enkelt inte tillåtas. Det ankommer därtill på verksamhetsutövaren att visa att en åtgärd är orimlig.<sup>29</sup>

### 3.2.3 Miljöbalken 14 kapitlet

#### 3.2.3.1 Kemiska produkter och varor

14 kap. miljöbalken gäller enligt 1 § för ”kemiska produkter” och för ”en vara som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt”. Enligt 2 § avses med kemiska produkter kemiska ämnen och beredningar. Till gruppen ämnen hör både grundämnen och kemiska föreningar. Dessutom omfattas naturprodukter såsom t.ex. stallgödsel. Med beredningar avses kemiska ämnen som är sammansatta varor såsom lösningar, emulsioner, pulverblandningar och pastor. Reglerna aktualiseras om den kemiska produkten hanteras mänskligt.<sup>30</sup>

För så vitt att en vara innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt och den på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skada på människor eller i miljön skall regeringen eller annan myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att balkens bestämmelser skall tillämpas. Exempel på sådana varor är; gastuber, syrabatterier, träimpregnerat virke, målade leksaker.

Ju mer sammansatt varan är desto svårare är det att klarlägga om det är en kemisk produkt eller en vara som kräver särreglering. Kraven på miljö - och hälsoutredning gäller primärt för kemiska produkter och inte för varor.<sup>31</sup> Produktvalsregeln i miljöbalken 2 kap. 6 § omfattar emellertid både *varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt* och *kemiska produkter*.

Till 14 och 15 kapitlet hör följande förordningar:

Förordningen om kemiska produkter och biotekniska organismer, SFS 1998:941, Förordningen om bekämpningsmedel, SFS 1998:947, Förordningen om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter, SFS 1998:944, Förordningen om HFC, SFS 1995:555, Förordningen om batterier, SFS 1997:645, Förordningen om motorbränslen, SFS 1985:838, Förordningen om svavelhaltigt bränsle, SFS 1998:946, Förordningen om PCB, SFS 1985:837, Förordningen om försäljning och förvaring av vissa flyktiga lösningsmedel m.m., SFS 1977:994, Förordningen om kosmetiska och hygieniska produkter, SFS 1993:1283, Förordningen om biocidprodukter, SFS 2000:338, Förordningen om ämnen som bryter ner ozonskiktet SFS 2002:187, Förordning om batterier, SFS 1997:645, Förordningen om bortskaffande av PCB m.m, SFS 1998:122, Förordningen om spillolja, SFS 1993:1268, Förordningen om gränsöverskridande transporter av avfall, SFS 1995:701, Förordningen om producentansvar för bilar, SFS 1997:788, Förordningen om producentansvar för däck, SFS 1994:1236, Förordningen om producentansvar för förpackningar, SFS 1997:185, Förordningen om producentansvar för returpapper, SFS 1994:1205, Förordningen om producentansvar för glödlampor och vissa belysningsarmaturer SFS 2000:208, Förordning om deponering av avfall SFS 2001:512, Avfallsförordning, SFS 2001:1063 Avfallsförbränning, SFS 2002:1060 Förordningen om producentansvar för elektriska och elektroniska produkter SFS 2005:209 ,Förordning om retursystem för plastflaskor och metallburkar SFS 2005:220.

<sup>29</sup> Se prop. 1997/98:45, del 1, s. 231 ff, s. 206 och den 2, s. 24.

<sup>30</sup> Prop. 1997/08:45, del 2, s. 168.

<sup>31</sup> Jfr Michaneck och Zetterberg, *Den Svenska Miljörätten*, 2004, s. 304 ff.

### 3.2.3.2 Hantering av kemiska produkter

Miljöbalkens krav gäller för *hantering* av kemiska produkter (i fortsättningen inbegrips även varor behandlade med kemiska produkter i detta begrepp). Med hantering avses olika verksamheter och åtgärder med kemiska produkter. Enligt 14 kap. 4 § miljöbalken är hantering detsamma som: ”tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förhållanden”. Mer konkret kan man säga att hantering innebär t.ex. tillverkning, marknadsföring och försäljning av rengöringsmedel, transport och lagring av olja, tankning av bensin, gödsling av åkrar och förbränning av fossila ämnen eller biomassa.

Begreppet hantering omfattar all användning av kemiska produkter. Det medför att även andra regler i miljöbalken aktualiseras. De allmänna hänsynsreglerna gäller för alla verksamheter och åtgärder och omfattar därmed hantering av kemiska produkter. I samband med bedömning av bästa tänkbara teknik skall kemikalieanvändningen i industriella processer tas i beaktande enligt 2 kap. 3 § miljöbalken. Enligt produktvalsregeln, dvs. 2 kap. 6 § miljöbalken skall farliga kemiska produkter undvikas om ändamålet med produktionen kan nås med en annan mindre farlig produkt. För så vitt att hanteringen berör lagens hushållningsbestämmelser eller påverkar naturmiljön utlöses även dessa regler. I de fall hanteringen ingår i en verksamhet krävs vanligtvis tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken. Med hänsyn till att hanteringen omfattar kemikaliers hela livscykel bör krav i samband med en viss hantering även kunna avse risker som har samband med senare hanteringsled. Det betyder att en tillverkare måste kunna visa att produkten inte medför oacceptabla risker i samband med användningen, transporten eller destruktionen.<sup>32</sup>

### 3.2.3.3 Utredning av hälso- och miljöskador

Enligt 14 kap. 7 § skall tillverkare och importörer se till att det finns en utredning av vilka hälso- och miljöskador som en kemisk produkt kan orsaka. Utredningen skall utvisa vilka ämnen som är farliga och arten och graden av de farliga egenskaperna. Utredningen skall vidare klarlägga vilka skyddsåtgärder som behövs samt hur avfall från produkten skall tas omhand. Utredningen är en information och en riskbedömning och den skall också ligga till grund för den bedömning som görs i samband med tillämpningen av produktvalsregeln i 2 kap. 6 § miljöbalken. Utredningen kan inte likställas med en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt 6 kap miljöbalken, för så vitt att den inte utgör ett led i en ansökan om tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken, där en MKB skall ingå. Riskbedömningen av den kemiska produkten omfattar således inte samråd. Utredningskravet är emellertid långtgående då det omfattar produktens typiska egenskaper utan en direkt koppling till riskerna i en konkret situation. Kravet är dessutom fortlöpande, dvs. det gäller även när produkten är ute på marknaden.<sup>33</sup> Utredningskravet innebär att utredningen skall vara *tillfredställande* och i *enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet*.<sup>34</sup>

Enligt 14 kap 7 §, som är en precisering av 2 kap 2 §, föreskrivs att tillverkare och importörer ska se till att det finns en utredning av vilka hälso- och miljöskador som en

---

<sup>32</sup> Michanek och Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, 2004, s. 305.

<sup>33</sup> Prop. 1997/98:45, del 2. s. 171.

<sup>34</sup> A.a., s. 171

kemisk produkt kan orsaka. Utredningen ska som framgått ovan, ses som en information och riskbedömning och den skall också ligga till grund för den bedömning som görs i samband med tillämpning av produktvalsregeln i 2 kap 6 §. Kunskapskravet och kravet om utredning enligt 14 kap 7 § miljöbalken är förhållandevis långtgående och innebär ett fortlöpande ansvar. De utredningar som genomförs ska dessutom vara tillfredställande och av god vetenskaplig kvalitet. Den som tillverkar eller släpper ut en kemisk produkt på marknaden, där det föreligger krav på tillstånd eller godkännande, ska omedelbart, så snart uppgifter framkommer om att den kemiska produkten eller resthalter av ett aktivt ämne i produkten kan ha skadliga effekter på människors hälsa, grundvattnet eller miljön i övrigt, underrätta tillsynsmyndigheten. Upplysningsplikt åligger även för kemiska produkter för vilka krav på tillstånd eller godkännande inte gäller om det kommer fram uppgifter som visar att produkten kan ha cancerogena, reproduktionstoxiska egenskaper som kan antas påverka klassificeringen eller märkningen av den kemiska produkten. De preciserade kraven om utredning, produktinformation samt upplysningsskyldighet i 14 kap miljöbalken avser den som hanterar kemiska produkter eller varor. Hanteringen omfattar kemikaliers hela livscykel och med detta följer även risker som har samband med senare hanteringsled.

#### 3.2.3.4 Produktinformation och förhandskontroll

Vid yrkesmässig tillverkning, import och överlåtelse ska produktinformation spridas till konsumenter. Det skall ske genom märkning eller på annat sätt enligt 14 kap. 8-8c §§ MB. Kravet syftar till att få fram och kartlägga samt föra ut information om kemiska produkters egenskaper och risker. Vid yrkesmässig hantering, import och export skall uppgifter om produkten eller organismen lämnas till myndigheter. Den som tillverkar eller importerar en kemisk produkt måste i förhand anmäla en kemisk produkt som inte tidigare har varit i bruk.

Förhandskontrollen av kemiska produkter sker huvudsakligen genom ett anmälnings- och registreringsförfarande. Det krävs endast tillstånd i de fall där kontrollen är särskilt angelägen. Det gäller t.ex. för bekämpningsmedel. En stor mängd kemikalier sätts ut på marknaden utan förprovning av någon myndighet.

#### 3.2.3.5 Särskilda krav för bekämpningsmedel

Särskilda krav gäller för kemiska och biologiska bekämpningsmedel. Kemikalieinspektionen skall i normalfallet godkänna bekämpningsmedlet och för att kunna godkänna det måste det enligt 14 kap. 14 § miljöbalken, vara godtagbart från hälso- och miljöskyddssynpunkt. Det skall vidare finnas ett klart behov av bekämpning inom det avsedda användningsområdet. Det innebär att kemikalieinspektionen skall bedöma medlets specifika syfte. Bedöms medlet onödigt skall det inte godkännas. I denna behovsbedömning ingår alltid en avvägning mellan riskerna att använda medlet och dess nytta. I enlighet med produktvalsregeln 2 kap 6 § miljöbalken skall ansökan avslås om det finns andra mindre farliga bekämpningsmedel som kan fylla samma ändamål. Är bekämpningsmedlet redan godkänt i en annan medlemsstat skall behovsbedömningen ersättas med en summarisk bedömning. Detsamma gäller om ett nytt bekämpningsmedel uppvisar endast mindre avvikelser mot ett godkänt medel.<sup>35</sup> Miljöbalken reglerar även spridningen av bekämpningsmedlen. Enligt 14 kap. 18 § får inte spridningen or-

---

<sup>35</sup> Se EG domstolens förhandsavgörande 1996, Mål 100/96 The Queen Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (1999) ECR I-01499.

saka skada på hälsan eller orsaka andra olägenheter för människor. Påverkan på miljön ska bli så lite som möjligt och åtgärder skall vidtas för att motverka spridning av medlet utanför det geografiska verkningsområdet. Spridning från luften är i princip förbjuden och det krävs särskilt tillstånd för att använda klass I bekämpningsmedel. Lövslybekämpning med kemiska medel över skogsmark är i princip förbjuden. Dispens kan medges. Kommunen har dock vetorätt.<sup>36</sup>

### 3.2.3.6 Märkning med farosymbol

Farliga kemiska produkter ska vara tydligt och rätt märkta med farosymbol samt risk- och skyddsinformation på svenska. Märkningen ska informera om skador som kan uppstå vid användningen och hur man kan skydda hälsa och miljön. De företag som tillverkar eller för in kemiska produkter eller biotekniska organismer till Sverige ansvarar för att utreda vilka hälso- och miljörisker produkten kan medföra. Utredningen ska ge ett underlag till klassificering av produkten. Klassificeringen ska baseras på produktens inneboende egenskaper. Säkerhetsdatablad ska ges till yrkesmässiga användare för vissa kemiska produkter.

Från 1 januari 2006 gäller nya föreskrifter om klassificering och märkning av kemiska produkter.<sup>37</sup> I Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) finns kriterier för hur hälso- och miljöfarliga produkter ska klassificeras. Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om vad märkningen ska innehålla, hur farosymboler med farobeteckningar ska utformas samt risk- och skyddsfrasernas lydelse.

Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:5) ersätter bilaga 5 och 6 till KIFS 1994:12. Klassificeringslistan innehåller exempel på klassificeringar för ca 3 300 ämnen/ämnesgrupper med avseende på explosiva, oxiderande, brand-, hälso- och miljöfarliga egenskaper. Den klassificering och märkning som står där är bindande och lika i alla länder inom EES. Observera att det finns många andra ämnen som ska klassificeras och märkas av tillverkaren eller importören med hjälp av föreskrifternas kriterier. I Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer finns bland annat regler för säkerhetsdatablad, förpackningar och barnskyddande förslutningar.

### 3.2.3.7 Upplysningsskyldighet

Enligt 14 kap. 23 § miljöbalken har den som tillverkar eller släpper ut en kemisk produkt eller bioteknisk organism på marknaden en skyldighet att omedelbart underrätta den myndighet som regeringen bestämmer, om det efter ett tillstånd eller godkännande kommer fram nya uppgifter om att den kemiska produkten eller biotekniska organismen eller resthalter av ett aktivt ämne i produkten eller organismen kan ha skadliga effekter på människors hälsa, grundvattnet eller miljön i övrigt. Upplysningsskyldigheten gäller även för kemiska produkter för vilka krav på tillstånd eller godkännande inte gäller, om nya uppgifter kommer fram att produkten eller organismen kan ha cancerogena, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper som kan antas påverka klassificeringen eller märkningen av produkten eller organismen.

### 3.2.3.8 Tillståndskrav för livsfarliga och mycket farliga produkter

Regler om tillstånd för försäljning och privat bruk av livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter syftar till att förhindra en felaktig hantering av särskilt farliga ke-

<sup>36</sup> 14 kap 19-20 §§ miljöbalken.

<sup>37</sup> Kemikalieinspektionen, <http://www.kemi.se/> (3.7 2006)

mikalier. Det är både kommunen och KemI som ansvarar för tillsynen över reglerna om tillstånd. Produkter som är livsfarliga eller mycket farliga kan finnas hos bl.a. grossister och importörer men även hos tillverkare av färg, smörjmedel, metallbearbetning och ytbehandling.

Kommunerna har att se till att tillstånd återfinns hos tillverkare och importörer men också företag som för eget bruk importerar mycket farliga kemikalier från länder utanför EU. Tillstånd enligt 14 § förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer (FKPB) krävs vid yrkesmässig överlåtelse av livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter (särskilt farliga kemiska produkter), privat hantering av livsfarliga eller mycket farliga kemiska produkter, yrkesmässig import av livsfarliga kemiska produkter från länder som inte är medlemmar i EU.

Alla tillstånd ska tidsbegränsas. Tillståndet får gälla högst fem år. Det är innehavaren av tillståndet som är ansvarig för att hålla reda på när tillståndet löper ut. Varje ställe där det säljs tillståndspliktiga kemiska produkter i länet ska normalt omfattas av prövningen. Enligt reglerna ska tillståndsfrågan prövas inom det län där rörelsen bedrivs. I de fall då fler län berörs är det praktiskt med samordning och det förekommer då att en länsstyrelse ger tillståndet i samråd med de andra länsstyrelserna. När tillstånd ges till företag med många försäljningsställen kan ett villkor vara att nya försäljningsställen ska meddelas till berörd länsstyrelse och miljöförvaltning. Syftet med tillståndskraven är en sträng bedömning av vem som är yrkesmässig användare och som i sin verksamhet får hantera livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter utan tillstånd.

Livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter får bara överlåtas för yrkesmässigt bruk eller till någon som har tillstånd att använda dem (privatpersoner eller annan överlåtare). Om tillsynsmyndigheten upptäcker förhållanden hos en tillståndsinnehavare som skulle leda till att han inte hade beviljats tillstånd vid ansökningstillfället finns det möjligheter att återkalla beslutet. Innehavaren ska dock ges tillfälle att yttra sig eller rätta sig. Den som säljer produkterna ska föra anteckningar över vem som köper vad, när och i vilken mängd. Alla köp av livsfarliga och mycket farliga produkter ska antecknas om inte produkten är mycket farlig enbart på grund av frätande egenskaper (t.ex. starka syror). Anteckningsskyldigheten gäller även apoteken, trots att de inte behöver tillstånd för försäljningen (16 § FKPB). Livsfarliga och mycket farliga kemiska produkter som kräver tillstånd för försäljning ska förvaras så att obehöriga inte kan komma åt dem. Det gäller både i butiken och på lagret. Dessa produkter ska förvaras i utrymmen där inte vem som helst har tillträde, t.ex. inlåst i montrar, skåp eller rum.

### 3.2.4 Miljöbalken 26 kapitlet

#### 3.2.4.1 Tillsynen

Tillsynsmyndigheterna har en viktig uppgift att på ett lokalt plan upptäcka och även åtgärda faror i samband med kemikaliehanteringen. Rättsligt stöd för ingripande återfinns i de allmänna hänsynsreglerna och i 26 kap. miljöbalken. I 26 kap 1 § föreskrivs att tillsynen skall säkerställa syftet med balken och dess följdförfattningar. För detta ändamål ska myndigheterna i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken, föreskrifter, domar och andra beslut som meddelats med stöd av balken. Myndigheterna skall även vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse.

### 3.2.4.2 Förordning (1998:900) om tillsyn

I förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken återfinns bestämmelser om vilka myndigheter som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken. De kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna ansvarar för den lokala tillsynen över hanteringen av kemiska produkter och biotekniska organismer. Det innebär t.ex. att det främst är kommunerna som har tillsyn över de senare leden i detaljhandelskedjan, således i butiken innan den kemiska produkten eller varan når slutanvändaren. Vid sidan av den kommunala miljönämnden har Kemikalieinspektionen tillsyn över tillverkare och andra primärleverantörer och länsstyrelsen tillsyn vid vissa anläggningar. Utöver miljöbalken har KemI tillsyn enligt vissa andra lagar, t.ex. produktsäkerhetslagen, som ur hälsosynpunkt rör säkra produkter för konsumenter.

### 3.2.4.3 Tillsynsuppgifter

Tillsyn består av att övervaka efterlevnaden av lagstiftningen, meddela tillståndsbeslut, avge remissyttranden om ansökningar och handlägga anmälningsärenden. Den består även i att meddela föreskrifter, förelägganden och förbud och vidta de andra åtgärder som behövs för att gällande bestämmelser skall följas.<sup>38</sup>

Man kan dela in tillsynsverksamheten i dels den myndighetsutövande verksamheten (tillsynen över efterlevnaden av miljöbalken eller regler utfärdade med stöd av denna) dels tillsynsmyndigheternas andra uppgifter av förebyggande och stödjande karaktär.<sup>39</sup> Med operativ tillsyn menas (enligt Tillsynsförordningen 1998:900) sådan tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. Med tillsynsvägledning menas tillsyn som består av utvärdering, uppföljning och samordning av den operativa tillsynen och stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Kommunerna har enligt 4 § Tillsynsförordningen ett obligatoriskt ansvar för den operativa tillsynen över ej tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet samt hälsoskyddsfrågor enligt 9 kap MB, hantering av kemiska produkter och biotekniska organismer enligt 14 kap. MB samt avfallsfrågor enligt 15 kap. MB.

Oberoende av hur tillsynsuppgifterna fördelas mellan myndigheter skall tillsynsmyndigheterna enligt 26 kap. 6 § MB samarbeta med varandra och med andra statliga kommunala organ som utövar tillsyn. Enligt 26 kap. 21 § MB får en tillsynsmyndighet förelägga verksamhetsutövare att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detta föreläggande får förenas med vite enligt 26 kap. 14 § MB. Bristande efterlevnad är emellertid inte straffsanktionerad. Verksamhetsutövarens skyldigheter enligt 14 § begränsas till sådana uppgifter och handlingar som inte kräver närmare utredning, t.ex. driftförhållanden, omfattning av verksamheten, kemikalieanvändning osv. För de fall att myndigheten vill få fram mer ingående uppgifter och att särskilda undersökningar erfordras sker det genom föreläggande enligt 26 kap. 22 § MB. Verksamhetsutövaren är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. Det krävs inte att verksamheten är konstaterat hälso- eller miljöfarlig. Det är tillräckligt att egenskaperna kan befaras föreligga. Undersökningen kan också syfta till att klarlägga hur det förhåller sig med den

<sup>38</sup> SOU 1993:19, Kommunerna och miljöarbetet, s.72.

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:45, del 1. s. 439.

saken. Är tillsynsmyndigheten osäker på vilka åtgärder som måste vidtas för att komma till rätta med problemet (störningen) skall föreläggandet avse krav på att verksamhetsutövaren skall vidta nödvändiga undersökningar för att klarlägga vilka åtgärder som behöver vidtas.

Myndigheterna ska med stöd av sitt operativa ansvar enligt MB 26 kap och förordning (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken se till att miljöbalken och föreskrifter enligt denna (inkluderande EG-direktiv) efterlevs. Stockholm stads operativa tillsyn innebär enligt 3 § (1998:900) tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd. I den operativa tillsynen ingår t.ex. att kontrollera de kemiska produkternas klassificering och märkning samt att de är försedda med korrekta säkerhetsdatablad. Avsikten är att företagen ska lämna bättre information om hälso- och miljörisiker och tänkbara behov av skyddsåtgärder för kemiska produkter.

Tillsyn utövas även över detaljister, grossister och andra återförsäljare samt yrkesmässiga användare. Tillsynen sker genom kontroll av förpackning och förvaring, tillståndskrav och distribution av säkerhetsdatablad, kunskap om innebörden av märkningen och klassificeringen, användning av begränsade farliga ämnen och tillämpningen av substitutionsprincipen.<sup>40</sup> Det följer en skyldighet att för tillsynsarbetet avsätta resurser som i tillräcklig grad svarar mot behovet av tillsyn. Skyldigheten att avsätta resurser innebär att myndigheten ska ha personal med tillräcklig kompetens. Myndigheten skall även sedan 1999 kunna uppvisa en uppdaterad utredning om tillsynsbehovet, föra ett register över de verksamheter som fordrar återkommande tillsyn samt regelbundet följa upp och utvärdera tillsynsverksamheten ( 7 § förordning 1998:900).

Kommunerna har ett omfattande operativt tillsynsansvar och ansvaret inkluderar hanteringen av kemikalier i alla led, dvs. allt från tillverkning till användning av kemiska produkter. Kommunen delar trots allt, som framgått ovan, ansvaret med andra myndigheter och totalt sju myndigheter ansvarar för olika delar av den operativa tillsynen.

#### 3.2.4.4 Föreläggande om undersökning

En tillverkare måste ytterst kunna visa att produkten inte medför oacceptabla risker i samband med användningen, transporten eller destruktionen av produkten. Detta ansvar är, åtminstone för de kemikalier som tillståndsprövas eller skall genomgå ett godkännande, teoretiskt sett förhållandevis långtgående. Tillsynsmyndigheten kan trots allt i sitt operativa tillsynsarbete kräva att uppgifter om de kemiska produkterna ska lämnas till myndigheten. Myndigheten kan t.ex. föreskriva att undersökningar skall genomföras av någon annan än företaget och även utse vem som ska ansvara för utredningen. Kraven måste emellertid vara proportionerliga och stå i överensstämmelse med rimlighetsregeln. Det vill säga att dess tillämpning inte får innebära alltför hårda krav på den enskilde till förmån för det allmänna och de måste också vara rimliga utifrån adressatens ekonomiska och praktiska förmåga och miljövinst.

Enligt förarbetena till miljöbalken skall begreppet undersökning ges en vid innebörd. Myndigheternas krav är emellertid alltid underkastade krav på proportionalitet och måste vara motiverade med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet enligt

---

<sup>40</sup> Enligt 4 § (1998:900) samt MB 26 kap 3 § ska den kommunala nämnden bl.a. utöva tillsyn över hantering av kemiska produkter enligt MB 14 kap.



den förvaltningsrättsliga principen om proportionalitet och rimlighetsregeln i 2 kap. 7 § miljöbalken. Tydligt är (enligt förarbetena) att undersökningarna inte skall vara ren forskning.<sup>41</sup> I de situationer där det krävs kunskaper som verksamhetsutövaren saknar möjligheter att komma fram med, kan tillsynsmyndigheten föreskriva att undersökningen skall utföras av någon annan och även utse både en viss person och företag att genomföra denna undersökning. Detta förfarande lämpar sig särskilt väl när det rör kemikaliehanteringen, då det oftast är flera samverkande störningskällor och då det är svårt att avgöra varje störningskällas individuella bidrag.

Regleringen av varor som innehåller kemiska produkter ställer höga krav på tillsyn.

Den som släpper ut en produkt på marknaden som omfattas av RoHS-direktivet, ansvarar för att produkten uppfyller de krav som ställs i direktivet. Kommunerna och kemikalieinspektionen är tillsynsmyndigheter för tillverkare och importörer. Kommunerna är även tillsynsmyndighet för detaljhandeln. Det är reglerna i miljöbalken om tillsyn som gäller och om en produkt inte uppfyller kraven får den inte fortsätta att säljas i Sverige.

#### 3.2.4.5 Tillsyn enligt produktsäkerhetslagen

En form av tillsyn över hanteringen av kemikalier utövas också enligt produktsäkerhetslagen (PSL). Produktsäkerhetslagen grundar sig på ett EG-direktiv som medför en skyldighet för medlemsstaterna att organisera och bedriva övervakning av marknaden på ett tillräckligt effektivt sätt och i en tillräcklig omfattning för att upptäcka produkter som inte uppfyller kraven. Tillsynen kallas marknadskontroll och ska utföras i två steg. Det första steget innebär en direktinspektion på marknaden eller en indirekt inspektion via olika informationskanaler. Det andra steget innebär att de upptäckta problemen skall åtgärdas, vilket kan ske genom frivillig rättelse eller genom tvingande myndighetsåtgärder. Tillsynen över PSL sker endast genom de centrala tillsynsmyndigheterna. Konsumentverket bär det största ansvaret. Kemikalieinspektionen ansvarar för tillsynen av konsumenttillgängliga kemiska produkter och varor som innehåller kemikalier. Tillsynsmyndigheterna har enligt PSL rätt att meddela de förelägganden och förbud som behövs i det enskilda fallet.

### 3.3 Kemikalierelgeringen inom EU

#### 3.3.1 EU direktiv och förordningar

Inom EU finns ett flertal direktiv och förordningar på kemikalieområdet, t.ex. Substans- och Preparatdirektiven, Växtskyddsmedelsdirektivet, Begränsningsdirektivet och RoHS-direktivet. Trots att det relativt länge har funnits en kemikalierelgering inom EU har det saknats ett mer fungerande system för att kontrollera hanteringen inom unionen. Ett flertal direktiv på kemikalieområdet kommer successivt att ersättas av den nyligen framarbetade förordningen om registrering, utvärdering och tillståndsgivning för kemikalier (Registration Evaluation and Authorization of Chemicals - REACH), som träder ikraft 1 juni 2007.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Prop. 1997/98:45, del 2 s. 283.

<sup>42</sup> Ordförandeskapets förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättandet av en europeisk kemikaliemyndighet samt ändring av direktiv 1999/45/EG.

Exempel på några direktiv;

67/548/EEG Ämnesdirektivet

76/769/EEG Begränsningsdirektivet

79/117/EEG om förbud mot vissa verksamma ämnen i bekämpningsmedel

91/155/EEG Säkerhetsdatablad

91/414/EEG Växtskyddsmedel

92/1999/13/EG och 2004/42/EG Flyktiga organiska ämnen, VOC

1999/45/EG Preparatdirektivet

2001/18/EG Genmodifierade organismer

2002/95/EG RoHS och 2002/96/EG WEEE/32/EEG Förhandsanmälan av nya ämnen

98/8/EG Biociddirektivet

REACH är ett mycket omfattande lagförslag med 1300 sidor som ersätter 40 olika nuvarande lagstiftningar på kemikalieområdet. Förslaget innehåller grundläggande förändringar i systemet för att reglera kemikalieflödet. Från svensk synvinkel är REACH en viktig och även nödvändig utveckling av EU:s regelverk på kemikalieområdet. Det nya systemet handlar om registrering, bedömning och godkännande av kemikalier. Det övergripande syftet med REACH är att generera ny kunskap om riskerna med kemiska ämnen på EG-marknaden och säkerställa att tillräcklig produktinformation lämnas vidare till användare av dessa ämnen. Förslaget innehåller grundläggande förändringar i befintligt registreringsystem.

Ett tydligare ansvar läggs på industrin. Kraven på tillverkare och importörer skärps. De får ett större ansvar att ta fram data om de kemiska ämnen som de saluför samt göra riskbedömningar och föreslå åtgärder för att hantera riskerna. Industrin åläggs att registrera cirka 30 000 ämnen före år 2016 och riskbedöma cirka en tredjedel av dessa. Kunskapen om de kemikalier som redan finns på marknaden förväntas på så sätt öka. Kemikalier med vissa farliga egenskaper ska inte få användas utan särskilt tillstånd. Den föreslagna lagstiftningen ställer även krav på att säkrare alternativ ska övervägas vid prövningen av farliga kemikalier. En ny självständig myndighet (baserad i Helsingfors) ska administrera kemikaliesystemet. Kemikaliemyndighetens roll blir att ta emot och kontrollera registreringsunderlag samt leda eller samordna riskbegränsningsåtgärderna på gemenskapsnivå. Varje medlemsland blir också enligt skyldiga att utse en nationell kemikaliemyndighet, dvs. behörig myndighet, och dessutom att införa behövliga tillsynsbemyndiganden och straffbestämmelser.

REACH skall införas enligt en uppställd tidtabell. Tillverkare och importörer ska förregistrera sina ämnen inom 1,5 år. De skall därefter kunna registrera ämnena enligt registreringsvillkoren för infasningsämnen. Högvolymämnena – dvs. volymer över 1000 ton - och CMR-ämnen ska registreras inom tre år räknat från förordningens ikraftträdande och i denna omgång ställs de högsta kraven på testdata och riskbedömning. Inom sex år ska även ämnen i volymer från 100 ton registreras och inom elva år ämnen över 1 ton. Kraven på registreringsunderlag är fallande i de intervall som gäller för infasningen (1000-100; 100-10; 10-1). Skyldigheten att registrera åligger den enskilde tillverkaren och importören. Det är m.a.o. det enskilda företagets tillverkningsvolym eller importvolym som avgör när företaget är skyldigt att göra sin registrering inom elvaårsperioden, inom tre, sex eller elva år. Villkoren i regleringen innebär en volymstyrd, etappvis registrering av ämnen som finns på marknaden – med undantag

för dem som har anmälts nya under gällande lagstiftning och som räknas som redan registrerade.

Det finns en skillnad mellan ämnen, beredningar (blandningar av ämnen) och varor i REACH-kraven, genom att det i första hand är ämnen och beredningar som regleras. I viss utsträckning gäller emellertid REACH även för varor som innehåller farliga ämnen. Den registrering av ämnen som ska göras kommer därför att även få betydelse för användningen av ämnen i varor. I samband med en registrering av ämnen i volymer över 10 ton ska en kemikaliesäkerhetsbedömning göras. Bedömningen avser ämnets hela livscykel. Det innebär att risker från ämnets användning i varor ingår. Bedömningen syftar till att identifiera de åtgärder som behövs för att säkerställa att användningen inte medför risker. De som infogar ämnen i varor kan behöva göra en egen kemikaliesäkerhetsbedömning. Det gäller framförallt om deras användning skiljer sig från en rekommenderad användning.

Även om tillståndsprövningen i REACH enbart gäller ämnen, ingår att bedöma hur de särskilt farliga ämnena används i varor. De som infogar särskilt farliga ämnen i varor måste också själva ansöka om tillstånd för detta. Det gäller om deras användning inte omfattas av ett tillstånd som tillverkaren eller importören av ämnet har redan fått. Reglering av varor sker emellertid inte genom tillståndsprövning, utan genom olika regler som medför begränsningar. Trots allt kommer de som importerar eller på annat sätt hanterar varor att påverkas av REACH, även om det är tillverkare och importörer av ämnen som har huvudansvaret för att kraven uppfylls. Det finns dessutom skyldigheter som riktar sig direkt mot dem som hanterar varor. För vissa ämnen med farliga egenskaper finns allmänna förbud och andra begränsningar i begränsningsdirektivet. Begränsningarna gäller framförallt kemiska produkter men även särskilt utpekade varutyper, t.ex. ftalater i leksaker. Dessa regler kommer successivt att tas över av REACH.

Enligt artikel 7 kan registreringskraven för ämnen i REACH tillämpas även för ett ämne som inte tillverkas eller importeras separat utan som ingår i en vara eller en del av en vara. Detta gäller om ämnet är avsett att avges under normala eller rimligen förutsebara användningsförhållanden. Gränsdragningen mellan vad som är ett ämne i en vara och ett ämne i en förpackning är ibland svår att göra och beror på definitionen av begreppet ”vara”. Registreringen enligt artikel 7.1 ska göras av den som tillverkar varan i EU eller av den som importerar den färdiga varan till EU. Kraven gäller som tidigare sagts endast om mängden av ämnet överstiger 1 ton per tillverkare/importör och år samt om ämnet inte tidigare registrerats för samma användning. Registreringsanmälan ska innehålla samma uppgifter som en registreringsanmälan för enskilda ämnen. För nya ämnen träder reglerna i kraft den 1 juni 2008. För s.k. infasningsämnen finns det en möjlighet att förhandsregistrera ämnet senast 1 december 2008.

Särskilt farliga ämnen som ingår i varor ska under vissa förhållanden anmälas till kemikaliemyndigheten. Skyldigheten gäller de ämnen som har identifierats i den s.k. kandidatförteckningen för tillståndsprövningen i REACH. Det är ämnen som har särskilt hälso- och miljöfarliga egenskaper. Tillverkaren eller importören av varor är skyldiga att lämna in en anmälan om halten av ämnet i varorna överstiger 0,1 viktprocent. Detta gäller om mängden av ämnet överstiger 1 ton per producent/importör och år samt om ämnet inte tidigare har registrerats för samma användning. Går det att visa att människor eller miljö inte exponeras för ämnet under normala eller rimligen förut-

sebara användningsförhållanden behövs ingen anmälan. Anmälningskravet börjar gälla den 1 juni 2011 och anmälan ske senast 6 månader efter det att ämnet finns uppsatt på kemikaliemyndighetens kandidatlista.

Om en vara innehåller mer än 0,1 procent av ett särskilt farligt ämne ska också information om säker användning lämnas av leverantören till mottagaren. Detta krav gäller även vid mängder under 1 ton. Som minimum gäller att informationen ska omfatta ämnets namn och att den alltid ska lämnas till yrkesmässigt verksam mottagare. Även konsumenter ska kunna på begäran få motsvarande information inom 45 dagar.

De svenska reglerna kommer att ändras eller upphävas i takt med att de olika delarna av REACH börjar gälla. Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS) 1998:8 kommer att ses över och i stora delar upphävas när REACH träder i kraft. När så REACH träder i kraft den 1 juni 2007 inleds Avdelning IV om information i distributionskedjan (regler om säkerhetsdatablad med mera) att gälla. Ändringar blir också aktuella i miljöbalken och i vissa förordningar inom balkens tillämpningsområde. Ändringarna görs för att möjliggöra tillsyn över efterlevnaden och för att hantera överträdelser av reglerna i REACH. Det handlar framförallt om ändringar i förordningen (1998:900) om tillsyn, förordningen (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt 29 och 30 kap. miljöbalken (1998:808). De mer omfattande ändringarna av de svenska reglerna krävs inför den 1 juni 2008, då huvuddelen av REACH börjar gälla.

I syfte att främja information och samverkan mellan näringsliv, myndigheter och andra berörda intressenter i frågor som rör det nationella genomförandet av REACH och för att samordna utbildningsinsatser inrättas ett REACH-råd. Rådet är knutet till Kemikalieinspektionen (KemI) och generaldirektör Ethel Forsberg kommer att vara ordförande. Rådet består av representanter för Naturvårdsverket, Räddningsverket, Verket för näringslivsutveckling, Nutek, Arbetsmiljöverket, Sveriges kommuner och landsting, Plast- och kemiföretagen, Kemisk-tekniska leverantörsförbundet, Svensk handel, Teknikföretagen, Sveriges byggindustrier, Svenskt näringsliv och Internationella kemikalieseekretariatet.

Sverige har arbetat för att få ett starkt genomslag för produktvalsregeln. Regeln har emellertid inte fått det genomslag man önskat sig. Hur principen i fortsättningen skall tillämpas är förhållandevis oklart i dagsläget. REACH kan möjligen komma att underlätta både tillsynsmyndighetens och användares tillämpning av produktvalsprincipen genom att förordningen handlar om en systematisering och ökad kontroll av vilka kemikalier som är i omlopp på marknaden. Regeln kommer i REACH till uttryck genom att tillstånd för de *farligaste ämnena* förutsätter en substitutionsplan. Substitutionsplanen syftar till att ersätta farliga ämnen med mindre farliga ämnen när så är möjligt. Tillverkaren ska även ta fram en forsknings- och utvecklingsplan för att sträva efter att finna en ersättning. För mindre farliga ämnen är det tillräckligt att det finns garantier om "adekvat kontroll". Det är framförallt med stöd av nya och mer genomarbetade bedömningar av kemiska ämnens egenskaper och ny kunskap om risker vid exponering som det kan bli enklare för tillverkare, importörer och användare att hitta mindre farliga kemikalier som tillgodoser deras behov.

### 3.3.2 EU reglernas rättsverkan i nationell rätt

Kemikaliereglerna i EU behandlar frågor om bedömning av de kemiska ämnens farlighet, klassificering och märkning samt restriktioner för användning och utsläppande på marknaden.<sup>43</sup> De flesta rättsakterna är direktiv som går under benämningen marknadsdirektiv eller maximidirektiv. Direktivens huvudsyfte är att harmonisera marknaden och länderna kan inte (enligt huvudregeln) själva införa strängare krav. Avsikten med harmoniseringen är att skapa lika förutsättningar i medlemsstaterna. För att ett land skall kunna få behålla eller införa strängare krav i samband med att ett nytt marknadsdirektiv finns en möjlighet att åberopa en s.k. miljögaranti.<sup>44</sup> Vissa direktiv medger också direkta avvikelser utan att miljögarantin behöver åberopas, t.ex. Biociddirektivet som medger att länderna ställer högre krav än direktivet med avseende på utredning av risker.<sup>45</sup> Vissa direktiv kan vara så formulerade att det ges ett preciserat utrymme för varierande nationella nivåer. En dom från Regeringsrätten visar vidare att även om ett direktiv inte direkt tillkännager en möjlighet att åberopa produktvalsregeln, kan det ändå vara möjligt att tillämpa regeln. Det gäller om direktivets krav också innebär en avvägning mellan nyttan med ett medel och riskerna med dess användning.<sup>46</sup>

Möjligheten att vidta nationella åtgärder, exempelvis meddela föreskrifter eller beslut, som strider mot eller går längre än en tillämplig EG-rättsakt är beroende av flera faktorer. Av stor betydelse är rättsaktens rättsgrund i EG-fördraget. Artikel 95 syftar till harmonisering av medlemsstaternas lagar och fri rörlighet för varor medan artikel 175 uppställer minimikrav för miljön. När rättsgrunden för en rättsakt är artikel 175 har en medlemsstat en generell möjlighet att vidta strängare nationella åtgärder under förutsättning att sådana åtgärder är förenliga med unionens grundlag. När det gäller rättsakter som grundas på artikel 95 har en medlemsstat den möjligheten endast om åtgärden faller utanför de områden som har harmoniserats genom rättsakten.

I de fall det inte återfinns en reglering på EU-nivå eller om befintlig reglering inte syftar till harmonisering kan medlemsstaterna vidta hårdare nationella åtgärder. Där kontrollen av kemikalier inte har reglerats genom sekundära EU-rättsakter, avgörs ländernas handlingsutrymme av fördragets regler om frihandel (artikel 28 och artikel 29 EGF). Kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna (artikel 28 EGF) mellan medlemsstaterna. Genom artikel 30 i EG-fördraget ges en möjlighet till undantag från förbudet enligt artikel 28. Det gäller bl.a. i de fall de nationella förbuden eller restriktionerna avser miljöhänsyn. Ett krav är att medlemsländerna måste tillgodose proportionalitetsprincipen, dvs. inga offentliga åtgärder får gå längre än vad som verkligen behövs för att uppnå skyddets syfte.

Enligt frihandelsreglerna får länderna inte införa restriktioner i användning av olika produkter då detta generellt ses som konkurrenshinder. Det finns dock möjlighet att frångå kraven på obegränsad frihandel för vissa särskilda intressen. Förbuden (reglerna) får dock inte vara diskriminerande mot verksamhetsutövare i andra länder och de

---

<sup>43</sup> S. Mahmoudi, EU:s miljö rätt, 202, s. 181 ff.

<sup>44</sup> A.a., s. 101 ff.

<sup>45</sup> Art. 8, p. 2 och bilaga II B, p. 1 biociddirektivet.

<sup>46</sup> I målet RÅ 1998 ref. 56 prövade Regeringsrätten om regeringen borde ha beslutat om fortsatt godkännande av bekämpningsmedel (direktivet om växtskyddsmedel). Substitutionsprincipen i 6 § Lagen om kemiska produkter tilläts inte uttryckligen i direktivet.

skall dessutom vara nödvändiga för att tillgodose miljöskydd. Dessutom skall reglerna, som ovan nämnts, vara proportionerliga, dvs. de skall stå i proportion till ändamålet. För så vitt att ett medlemsland har möjlighet att välja mellan olika tänkbara åtgärder för att uppnå samma ändamål skall landet välja det medel som på minsta sätt begränsar den fria handeln.<sup>47</sup>

Ett fall som preciserar det svenska nationella handlingsutrymmet utgörs av EG domstolens förhandsavgörande 473/98 Kemikalieinspektionen mot Toolex Alpha AB.<sup>48</sup> Målet handlar om en tvist mellan kemikalieinspektionen och företaget Toolex Alpha om rätten att använda ett avfettningsmedel med trikloretylen. En svensk förordning förbjöd yrkesmässig användning av klorerade lösningsmedel bestående av trikloetylen. Enligt kemikalieinspektionens föreskrifter fanns möjlighet att få dispens från förbudet om det förelåg synnerliga skäl och vissa specifika förutsättningar var uppfyllda. Genom att företaget sökt dispens med fått avslag överklagade man till Kammarrätten. Domstolen begärde förhandsavgörande från EG-domstolen och deras fråga till domstolen var om det svenska förbudet i förordningen var att anse som en (enligt grundfördraget) förbjuden importrestriktion. Domstolen ansåg att förbudet var att betrakta som otillåten enligt fördragets regler om fri rörlighet för varor men att det samtidigt utgjorde ett skydd av ett beaktansvärt intresse (hälsa och liv) och att det också var lämpligt och proportionerligt. Domstolen ansåg således att de svenska bestämmelserna inte gick utöver vad som nödvändigt för att uppnå syftet och godtog kraven.

Artikel 95 i EGF kommer att utgöra rättslig grund för REACH. Kraven ska därför betraktas som harmoniseringsregler där strängare nationella krav endast i undantagsfall medges. Det är därför i princip förbjudet med nationell lagstiftning som innebär längre gående krav än vad som följer av REACH. Detta förhållande framgår också av artikel 125 i REACH, där det anges att medlemsstaterna inte får förbjuda, begränsa eller hindra tillverkningen, importen, utsläppandet på marknaden eller användningen av ett ämne om det överensstämmer med REACH. Det enda undantaget från detta anges i artikel 126, enligt vilken medlemsstater under vissa särskilda förutsättningar och enligt ett särskilt förfarande får vidta preliminära åtgärder mot ett ämne som det har goda skäl att tro utgör en hälso- eller miljörisk trots att det uppfyller kraven i REACH. Möjligheter för enskilda myndigheter att agera därutöver ges inte. Det blir sannolikt inte möjligt att i samband med t.ex. prövning och tillsyn av verksamheter enligt miljöbalken ställa längre gående krav med avseende på användning av kemiska ämnen än vad som följer av REACH. Detta är en klar skillnad från de flesta andra gemenskapsrättsliga instrument på miljöområdet. De flesta rättsakter antas med stöd av artikel 175 i fördraget. Innebörden är att artikel 175 som rättsgrund medger strängare nationell lagstiftning om det är motiverat från miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Det innebär att det för sådana områden är möjligt att upprätthålla strängare krav till följd av miljöbalken än vad som följer av gemenskapsrättslig lagstiftning.

### 3.3.3 Analys av REACH påverkan på svenska regler

Genom att syftet med Reach är att generera ny kunskap om riskerna med kemiska ämnen och säkerställa att tillräcklig produktinformation tillhandahålls kommer REACH

---

<sup>47</sup>S. Mahmoudi, 2003, s.73 ff, Bernitz och Kjellgren, Europarättens Grunder 2002, s.198, 202 och 209 ff. Michanek och Zetterberg, Den svenska miljörätten, 2004, s. 300 ff.

<sup>48</sup> EG-domstolens dom M 473/98 Kemikalieinspektionen mot Toolex Alpha AB (2000), ECR I-05681.

att innebära en skärpning av kemikalierederna. I vilken utsträckning som REACH i mer konkret mening bidrar till genomgripande ändringar i den svenska kemikalierederingen återstår att se när förordningen träder i kraft. Förordningen får emellertid anses bidra till en ökad kunskap om kemiska ämnen förekomst, användning och risker. Genom att förordningen kommer att gälla omgående i samtliga EU-länder sker därtill ingen tidsförskjutning till följd av implementeringstider osv.

Den legala grunden, artikel 95 i EU-fördraget kan emellertid vålla bekymmer med REACH. Den rättsliga grunden kan få till följd att möjligheterna att i Sverige tillämpa hänsynsreglerna, substitutionsprincipen och försiktighetsprincipen vid prövning och tillsyn av verksamheter enligt miljöbalken begränsas eller till och med förhindras. De svenska kraven får inte sträcka sig längre än REACH förordningen och gränserna i förordningen blir gränssättande snarare än behov av åtgärder grundade på iakttagelser av miljöproblem och ett försiktighetsagerandne. Andra oklarheter rör omfattningen av auktorisationen, tidsramarna och förhållandena till andra direktiv som IPPC-direktivet och ramdirektivet för vatten. Naturvårdsverket har framfört att om det inte kommer väsentliga klargöranden eller ändringar i dessa avseenden, riskerar REACH på ett påtagligt sätt att begränsa möjligheterna att vidta svenska åtgärder bl.a. genom kraftfulla tillsynsinsatser, för att nå uppsatta miljömål.<sup>49</sup>

Naturvårdsverkets bedömning är att REACH kan bidra till att hänsynsreglerna i 2 kapitlet miljöbalken kommer att få en successivt alltmer begränsad tillämpning med avseende på kemikaliefrågor. Produktvalsprincipen i 2 kapitlet 6 § miljöbalken kommer att förlora i betydelse för REACH-ämnen. Försäljare och användare av kemiska produkter som omfattas kommer sannolikt inte kunna åläggas att byta ut sådana produkter, även om det finns mindre miljö- eller hälsofarliga sådana. Substitutionsprincipen i REACH är tänkt som ett verktyg som kan ligga till grund för Kommissionens bedömningar i vissa fall. Principen ska tillämpas av den beslutsfattande myndigheten. Det finns ingen skyldighet för enskilda att tillämpa principen.<sup>50</sup>

Det är enligt min uppfattning naturligtvis olyckligt från miljö- och hälsosynpunkt att REACH inte innehåller någon uttrycklig skyldighet för enskilda att tillämpa produktvalsprincipen såsom den uttrycks i 2 kapitlet 6 § miljöbalken. Motsvarande resonemang kan föras vad gäller tillämpningen skyldigheten att vidta försiktighetsmått och skyddsåtgärder och tillämpningen av försiktighetsprincipen. Det föreligger ingen skyldighet för enskilda att tillämpa försiktighetsprincipen, utan i förordningen anges endast att försiktighetsprincipen, ligger till grund för förslaget.

I REACH förordningen artikel 57 uttalas en begränsad hänsynsregel riktad till enskilda. Den som erhållit ett tillstånd enligt det särskilda förfarandet för detta, utöver vad som anges i eventuella villkor för tillståndet ska också se till att exponeringen av det tillståndets givna ämnet minskas till lägsta möjliga nivå. Skyldighet är inte uttryckligen sanktionerad. Det föreskrivs dock att medlemsländerna ska upprätta system för kontroll av efterlevnaden av förordningen och påföljder för överträdelser. Det är emellertid oklart om det kan anses möjligt för t.ex. en tillsynsmyndighet att genomdriva ytterligare konkreta krav på begränsningar av ett ämnes användning med stöd av dessa bestämmelser.

---

<sup>49</sup> Naturvårdsverkets yttrande Dnr 126-7003-03 Rp

<sup>50</sup> Naturvårdsverkets yttrande Dnr 126-7003-03 Rp

Begränsande bestämmelser i REACH innebär att det i tillståndsansökningar och tillståndsbeslut för ett visst ämne inte ska tas hänsyn till hälso- och miljöriskerna vid utsläpp av ämnet från en anläggning som har beviljats tillstånd enligt IPPC-direktivet. Motivet är att undvika konflikter mellan olika behörighets områden samt skillnader mellan beslut som fattas inom ramen för olika system, och undvika dubbelprövning av riskerna från utsläpp av dessa ämnen. Utgångspunkten är att det vid tillståndsprövning enligt IPPC-direktivet görs en bedömning av riskerna med utsläpp av förorenande ämnen från anläggningen. Naturvårdsverkets anser att denna konstruktion problematisk då den innebär att endast stora industriella anläggningar undantas från tillståndsprövning enligt Reach för att istället bedömas inom ramen för tillståndsprövningen enligt IPPC-direktivet. Liknande undantag kommer däremot inte att finnas för mindre industriell anläggningar och för andra typer av verksamheter, som ska tillståndsprövas eller anmälas till följd av bestämmelser i miljöbalken som inte grundar sig på IPPC-direktivet. För framförallt miljöfarlig verksamhet kommer det att medföra en i sak omotiverad skillnad i prövningsförutsättningarna för olika verksamheter. Ett tillstånd för en viss användning av ett visst ämne enligt REACH kan medföra att en svensk tillståndsmyndighet (vid en prövning av en miljöfarlig verksamhet) inte kan ställa krav med avseende på detta enligt REACH godtagna ämne. En tillsynsmyndighet kan heller inte ingripa med stöd av 26 kapitlet miljöbalken i en motsvarande situation. Naturvårdsverkets understryker att detta inte kan anses vara en acceptabel inskränkning i förutsättningarna för tillståndsprövningen och tillsynen enligt miljöbalken. Verket menar att det bör som motvikt införas ett liknande undantag för verksamheter som tillståndsprövas enligt nationell lagstiftning som nu finns för verksamheter som prövas till följd av IPPC-direktivet eller ramvattendirektivet.<sup>51</sup>

Naturvårdsverket bedömer även att det kan uppstå "luckor" i bedömningen av miljö- och hälsoriskerna för de ämnen som omfattas av tillståndskrav. IPPC-direktivet och regleringen i miljöbalken är trots allt ingen garanti för att miljö- och hälsoriskerna med ett visst ämne bedöms och regleras i ett enskilt tillstånds- eller tillsynsärende. Det finns alltså en uppenbar risk för att det vid bedömningen av ett ämne i ett tillståndsärende enligt REACH inte beaktas de risker som tänkbart följer med utsläpp av ämnet från en anläggning med tillstånd, trots att det inte gjorts någon motsvarande riskbedömning och reglering när tillståndet meddelades.

Jag är enig med naturvårdsverket i deras bedömning att reglerna bör vara kompletterande och inte alternativa till varandra. Det bör istället för att erkänna undantag med avseende på IPPC-anläggningar inom tillståndsprövningen enligt REACH anges att REACH inte ska få påverka tillämpningen av IPPC-direktivet och nationell lagstiftning som reglerar prövning och tillsyn av miljöfarliga verksamheter. Härigenom undviks risken att bedömningen och regleringen av vissa ämnen "faller mellan stolarna" och samtidigt skapas förutsättningar för att det blir möjligt att ställa krav på kemikalieanvändningen oavsett REACH förordningens krav.

En fördel med REACH är att användningen av särskilt farliga kemikalier kräver tillstånd. Med särskilt farliga kemikalier menas kemikalier som är cancerframkallande, kan påverka vår arvs massa eller fortplantningsförmåga. Hit räknas också kemikalier som är långlivade, kan lagras i kroppen och är giftiga. Även kemikalier som är mycket

---

<sup>51</sup> Naturvårdsverkets yttrande Dnr 126-7003-03 Rp



långlivade och har mycket stor förmåga att lagras i kroppen inkluderas. Dessutom blir det möjligt att tillståndspröva kemikalier som till exempel kan störa hormonsystemet.

### 3.3.4 Mellanstatligt samarbete

Sedan flera år finns ett europeiskt samarbete när det gäller tillsyn i ett nätverk CLEEN (Chemical Legislation European Enforcement Network). Inom ramen för CLEEN har en rad gemensamma tillsynsprojekt genomförts och KemI har deltagit i de flesta. Målet för projekten har bland annat varit att säkra konkurrensneutraliteten. Att inspektörer i olika länder gör likartade tolkningar av den EU-gemensamma lagstiftningen och att samma krav ställs på företag verksamma i de olika länderna är ett av målen. I och med att vi kommer att se en ny kemikalielagstiftning sjösätts under 2007 avtar detta samarbete gradvis för att ersättas av ett mer formellt samarbetsorgan på tillsynsområdet – FORUM för tillsyn. Det arbete som gjorts på frivillig basis inom nätverket CLEEN kommer att bli en god grund för ett än effektivare tillsynssamarbete inom ramen för FORUM, något som i sin tur ska leda till det vi eftersträvar – en mer jämställd tillsyn i Europa. Och därmed likartade villkor för den europeiska industrin. Hur länderna organiserar sin tillsyn och hur mycket resurser som läggs på den kommer nämligen att vara en nationell angelägenhet även sedan den nya kemikalielagstiftningen trätt i kraft. Och i länder som inte tar tillsyn på allvar berörs inte bara företagen – människor och miljö kan också bli förlorare.

Nu förbereds etableringen av FORUM som kommer att knytas till den nya kemikalie-myndigheten, European Chemicals Agency, ECHA, i Helsingfors. KemI har tillsammans med sina motsvarigheter i Nederländerna och Danmark startat ett projekt för att ta fram arbetsformer och arbetsmetoder som kan användas av FORUM och medlemsländerna.

## 3. 4 Analys av möjlighet att begränsa spridning

### 3.4.1 Problem med nuvarande regler

#### 3.4.1.1 Vaga krav

Möjligheterna att motverka spridning av både befintliga och nya gifter i miljön är i dagsläget begränsade. De rättsliga instrumenten är alltför vaga och de ger inte en tydlig rättslig grund för myndighetsingripande. De miljörättsliga principerna och hänsynsreglerna är så allmänt hållna att de lämnar ett alltför stort tolkningsutrymme för var gränserna egentligen går. Det gäller t.ex. hur stor kunskap ett företag skall ha om en kemisk produkt och i hur stor utsträckning som myndigheterna verkligen kan kräva att eventuella gränsvärden för förekomst av vissa ämnen ska kunna redovisas. Den rättsliga regleringen är i generella termer alltför snäv och statisk.

#### 3.4.1.2 Hämmad tillämpning

Lagreglerna är emellertid inte enbart vaga. Substitutionsprincipen är exempel på en regel som är förhållandevis klart formulerad. Men trots att det finns en skyldighet att byta en produkt mot en mindre farlig och att företag också skall ha all nödvändig kunskap om produktens hela livscykel och dessutom har bevisbördan, sker inte de nödvändiga bedömningar av tänkbara alternativ som kan möjliggöra ett utbyte. Genom-

slaget av substitutionskravet dvs. det faktiska utbytet är därför lågt. I alltför många situationer används fortfarande kemikalier som skulle kunna bytas mot mindre skadliga. Myndigheterna ingriper inte i den omfattning de borde (för skyddet av hälsa-och miljö) då de inte säkert vet hur långt gående krav de kan rikta mot användarna och när det är rimligt att kräva att substitution sker.

#### 3.4.1.3 Kollektiv belastning går fri

Dagens lagstiftning ger inte heller tillräckligt utrymme för att ingripa mot enskilda användare som är en del av ett användarkollektiv. Den användning som är försumbar i det enskilda fallet utlöser inte lagens krav. Konsekvensen blir att det inte går att nå fram till varje individ annat än genom förbud i form av föreskrifter eller förordningar. Det krävs politiska beslut för detta och förbuden måste också harmonisera med EU lagstiftningen. Förbud av fosfat i tvättmedel är ett sådant exempel. Det måste först godkännas av EU.

#### 3.4.1.4 Kunskapskravet och kostnadsansvaret inte tillräckligt preciserat

Kraven på kunskap och kostnadsansvar är trots allt inte tillräckligt precisa och långtgående. Utredningsskyldigheten i 14 kap miljöbalken avser den som tillverkar eller till Sverige för in en kemisk produkt. Kraven stäcker sig inte ända fram till den som i detaljhandeln saluför en vara innehållande en kemisk produkt. Genom att alltför många företag lämnar otillräcklig dokumentation till kemikalieinspektionen och de lokala tillsynsmyndigheterna inte får tillräcklig vägledning från länsstyrelsen samt saknar intern kompetens, förlorar reglerna sin förankring, dvs. de har inte någon egentlig plattform att verka i. Problemsituationen försvåras av att myndigheterna inte har en tillräckligt tydlig bild av vilka kemikalier som förekommer samt dess faror och miljöpåverkan. Det i sin tur bidrar till att tillräckliga krav (ur miljöhanseende) inte ställs på företagen. Det saknas dessutom värdefull praxis på området.

#### 3.4.1.5 En bristfällig tillsyn

Kemikalieindustrin har under senare år kraftigt ökat sina produktionsvolymerna och förädlingsvärdena men vid en europeisk jämförelse tillhör svenska kemiföretag de som satsar minst andel av sin omsättning på miljöskydd.<sup>52</sup> Beräkningar visar att mer än hälften av de företag som anmält sin verksamhet till Kemikalieinspektionen inte blir föremål för någon inspektion under en femårsperiod och hela 50 % av de företag som inspekteras uppvisar brister som medför myndighetsingripande. Det brister framför allt i de företag som importerar eller tillverkar kemiska produkter. Företagen tillhandahåller inte ändamålsenliga säkerhetsdatablad. Alltför dålig information om de kemiska produkterna lämnas i produktinformationsbladen.<sup>53</sup> Bristerna i information om säkerhet och produktinnehåll är en av orsakerna till att det varje år anmäls 2 000–3 000 arbetsskador där ett kemiskt ämne uppges ha orsakat skadan. En ändamålsenlig information om de kemiska produkterna är dessutom en nödvändig förutsättning för att användarna ska ha möjlighet att välja bort skadliga produkter till förmån för mindre skadliga, enligt produktvalsprincipen. Enligt Riksrevisionsverket är det ca 10–20 procent av företagen som inte har anmält sin verksamhet till Kemikalieinspektionen. Den förhållandevis höga procenten utebliven verksamhetsanmälan visar att företagen inte känner till eller av andra orsaker inte lever upp till sina skyldigheter.

---

<sup>52</sup> Riksrevisionsverket, RiR 2006:4, Mer kemikalier och bristande kontroll, s. 7 ff.

<sup>53</sup> RiR 2006:4, s. 8

Kemikalieinspektionen och de kommunala tillsynsnämnderna har parallellt ansvar för operativ tillsyn. Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna har i sin tur parallellt ansvar för tillsynsvägledning. Genom riksrevisionsverkets granskning har det framkommit att tillsynsvägledning bedrivs i alltför liten omfattning. Det saknas t.ex. viktig uppföljning, bland annat om hur många inspektioner kommunerna utför och en samlad utvärdering av den operativa tillsynen saknas helt.

Riksrevisionsverkets samlade bedömning är att tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter är otillräcklig vad gäller såväl omfattning som innehåll. Tillsynen är otillräcklig i relation till de många brister som behöver rättas till hos företagen för att tillsynen ska kunna sägas leva upp till mål och regelverk.

Revisionens bedömning utgår från de ambitioner som miljöbalken och målet *Giftfri miljö* ger uttryck för. Resultaten av den operativa tillsyn som framförallt Kemikalieinspektionen bedrivit ger enligt riskrevisionen en grundad anledning att anta att många företag i väsentliga avseenden brister i att ta sitt ansvar. Många brister som hade kunnat avhjälpas med information och råd riskerar att aldrig rättas till. Det finns vidare enligt revisionen, anledning att anta att tillsynens effektivitet påverkas negativt av att Kemikalieinspektionen och kommunerna har parallellt ansvar för den operativa tillsynen.<sup>54</sup>

Enligt min mening är det ställt utom all rimlig tvivel att det idag krävs åtgärder som förbättrar och skärper upp tillsynen. Det är nödvändigt att åstadkomma en mer dynamisk och problemlösningsorienterad samverkan i tillsyn mellan olika kommuner och ett mer strukturerat och resursstarkt inomkommunalt arbete. Mer ekonomiska personella och resurser krävs naturligtvis för dessa förändringar. Statistik från kommunförbundet 2000 visar också att ökning av arbetsvolym enligt miljöbalken inte har åtföljts av motsvarande resurser till de myndigheter som ansvarar för att lagens regler efterlevs och lagens mål uppnås.

Den kommunala tillsynen varierar kraftigt i kvalitet, omfattning, inriktning och utförande.<sup>55</sup> Om den kommunala tillsynen ska bestå bör, som jag ser det, kemikalieinspektionen i än större utsträckning ställa upp en tillsynsmanual och förse kommunerna med löpande information om aktuella viktiga tillsynsprojekt. Länsstyrelsernas tillsynsvägledning bör vidare antingen preciseras eller helt enkelt tas bort. De kommunala myndigheternas ansvarsområde bör avgränsas tydligare och en uppbyggnad av särskild kompetens med hänsyn till omfattningen av mängden kemikalier och dess komplexa problembild ter sig helt nödvändig. Möjligen borde kompetensuppbyggnaden inom den operativa tillsynen i mindre kommuner delas med andra närliggande kommuner.

Det skulle vara värdefullt att etablera ett urvalssystem av både företag och kemikalier med tillsynsinriktning och handlingsrutiner så att enskilda inspektörer inte belastas med att på egen hand åstadkomma detta. Med urvalssystem menar jag ett schema där ämnens förekomst och omfattning samt medföljande hälso- och miljöproblem, ligger till grund för en uppdelning av vad myndigheterna bör göra både mer allmänt och mer specifikt. Kemikalierna förekommer på många olika sätt och den kommunala inspektören bör känna till var i helheten han eller hon ingriper samt vilka rättsliga instrument

---

<sup>54</sup> Riksrevisionsverket, RiR 2006:4, Mer kemikalier och bristande kontroll.

<sup>55</sup> ESO-rapporten, Att granska sig själv, Ds 2000:67.

som kan användas eller bör testas. Med testas avser jag de fall där myndigheten bör meddela t.ex. förelägganden där det ännu saknas praxis för hur långt myndigheterna kan ingripa mot den enskilde.

Det bör eftersträvas en mer uniform tillämpning inom varje kommun för att tillsynen ska kunna bli mer likartad i hela landet. En systematisering och metodiskt uppbyggd tillsyn kan också gynna möjligheterna att sammanställa tillsynsstatistik till stöd för kontinuerlig uppföljning och diskussion om alternativa metoder och återkoppling till uppsatta miljömål. En annan viktig del av en mer effektiv tillsyn är att åstadkomma ett uppföljningssystem. Myndigheterna bör systematisera kontrollen så till vida att man väljer objekt för inspektion utifrån en viss metod vilken möjligen kan sammanlänkas med olika delmål som ytterst kan härledas till nationella miljö kvalitetsmål.

### 3.5 Rättsliga krav för tre olika spridningsvägar

#### 3.5.1 Inledning

Det är många varor som innehåller kemikalier då de ingår i de material och komponenter som varorna vanligtvis är tillverkade av. Kemiska ämnen är många gånger tillsatta för att uppnå vissa funktioner i varan. Kända och miljömässigt problematiska tillsatser kan t.ex. vara kemikalier som används för att göra plasten mjuk eller för att motverka antändligheten i textil. Ett kemiskt ämne förblir inte alltid i en vara. Ämnet kan under vissa omständigheter avgå från varan, till exempel under själva tillverkningen, när den används eller när varan övergår till avfall. Om det kemiska ämne som avgår från en vara har hälso- och miljöfarliga egenskaper kan det naturligtvis orsaka negativa effekter på människors hälsa och på miljön. Exempel på kemiska ämnen som kan spridas från varor och ge negativa effekter är mjukgörande ftalater och polycykliska aromatiska kolväten (PAH) samt bakteriedödande medel som Triclosan.

För kemiska ämnen och produkter återfinns föreskrivna regler om att risk- och skyddsinformation måste lämnas till alla som använder produkten. Det stadgas att informationen ska lämnas i form av en förpackningsmärkning. Yrkesanvändare ska dessutom erhålla ett säkerhetsdatablad med mer utförlig information. När kemiska ämnen ingår i en vara, ett material eller i en komponent, finns det emellertid inte motsvarande krav på information.

De regler som gäller för varor är idag inte lika omfattande som reglerna för kemiska ämnen, även om regler om allmän försiktighet ändå även omfattar varor. Reglerna innebär således att alla verksamhetsutövare är skyldiga att vidta de nödvändiga försiktighetsmått som behövs för att förhindra skada på människors hälsa eller miljön. KemI har under en längre tid arbetat med att lyfta fram varuperspektivet när det gäller risker med kemikalier.<sup>56</sup> I förslaget till ny kemikalielagstiftning, REACH, är kraven inte lika långtgående på kemiska ämnen i varor som på de rena kemiska ämnena.

Det finns också regler som innebär en begränsning eller förbud av användningen av kemiska produkter och varor. Det gäller begränsning av t.ex. triclosan i tandkräm, (LVFS 2007:4 Läkemedelsverkets föreskrifter om förbud och begränsningar för vissa ämnen att ingå i kosmetiska eller hygieniska produkter) förbud mot användning av kvicksilver, kadmium, sexvärt krom och flamskyddsmedlen PBB och PDBE i nya elektriska

---

<sup>56</sup> Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen (KemI rapport 6/04).

eller elektroniska produkter (RoHS-direktivet 2002/95/EG om begränsning av vissa farliga ämnen i elektriska eller elektroniska artiklar, infört i de svenska förordningarna SFS 2005:209 och SFS 2005:217 och WEEE-direktivet 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter) och förbud mot förekomst av ftalaterna DEHP, DBP, BBP i leksaker och barnvårdsartiklar om halten överskrider 0.1%. Ftalaterna DINP, DIDP och DNOP är förbjudna att användas i samma produkter som barn kan stoppa i munnen om halten överskrider 0.1% (direktiv 2005/84/EG).

Från januari 2010 får däck och oljor som används vid tillverkning av däck inte säljas om de innehåller mer än 10mg/kg av åtta listade PAH:er och mer än 1 mg/kg av bens(a)pyren (ändringsdirektiv 2005/69/EG till Begränsningsdirektivet 76/769/EEG). PAH har t.ex. upptäckts i mycket höga halter i gummihandtag till handverktyg (flera hundra gånger högre än vad som kommer att bli tillåtet). Konstgräs utgör ett annat exempel om det innehåller granulater från uttjänta däck.

Inom ramen för projektet valdes tre typfall av olika kemikaliers spridningssätt i staden. För varje spridningssätt valdes ett eller två ämnen genom följande uppställning;

- 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.

Ser man till ämnesgruppen PAH som källa sker spridningen diffust, dvs. via många enskilda enheter, genom bl.a. utsläpp från fordonsavgaser samt slitage av bildäck och vägmateriäl. Det är utsläpp av ämnen som bildas oavsiktligt vid förbränning eller ingår i materiäl. Det hamnar i dagvatten som i innerstaden oftast går till reningsverk men i ytterområdena rinner i separata ledningar ut i närmaste sjö eller vattendrag. Stora trafikaneläggningar kan emellertid ha reningsaneläggningar för dagvatten.

Ämnesgruppen bromerade flamskyddsmedel som källa sprids mer indirekt, dvs. genom förekomst i materiäl såsom t.ex. elektriska och elektroniska varor. Spridningen sker framförallt när varan ”slängs” och ingår i avfallsledet men också genom nötning och avdunstning till luften under användningstiden. Andra ämnen med liknande spridningsvägar är ftalater som bl.a. förekommer i PVC-plast, t ex i byggmateriäl och leksaker.

Triclosan som ämne sprids direkt till vatten vid användning, t.ex. tandkräm. Detsamma gäller de kläder som innehåller triclosan (bl.a. vissa sportsockor ). I samband med tvätt sprids triclosan ut i vattnet. Vattnet går till reningsverk.

Närmast kommer de tre spridningsvägarna att fungera som utgångspunkt för att beskriva och analysera spridning av gifter och möjligheter att rättsligt begränsa spridningen. Ämnena utgörs, som framgått ovan, av PAH, bromerade flamskyddsmedel, DEHP och triclosan. Källorna är trafik, elektroniska och elektriska produkter, leksaker samt tandkräm och andra hygienprodukter.

### 3.5.2 Diffus spridning från stadsmiljön till dagvatten - polycykliska aromatiska kolväten (PAH)

#### 3.5.2.1 Inledning

Ett stort miljöproblem är de PAH som bildas vid förbränning samt användningen av högaromatiska oljor (HA-oljor). Oljorna innehåller PAH, varav många ger hälso- och miljöskadliga effekter. PAH är fettlösliga, oftast stabila och i en del fall bioackumulerande. Att föreningarna är stabila innebär att de är svårnedbrytbara och att de kan spridas långt i miljön innan nedbrytning sker. HA-oljorna har tidigare bedömts utgöra en stor risk från hälso- och miljösynpunkt vid användning av gummidäck.<sup>57</sup>

De flesta PAH som ingår i den högaromatiska oljan är långlivade, bioackumulerande och cancerframkallande. Högaromatiska oljor används bland annat som mjukgörare i gummi. PAH bildas vid förbränning när kol eller kolväten (t. ex. olika oljor) upphettas utan att det finns tillräckligt med syre för att en fullständig förbränning till koldioxid kan ske.

#### 3.5.2.2 Förekomst och spridning av PAH

HA-oljor används allra mest i gummitillverkning och förekommer t.ex. i bildäck och i gummiduk som används vid bullerdämpning i anslutning till vägar. Tillverkaren av gummipolymer tillsätter HA-olja för att minska viskositeten. Syftet är vidare att förbättra "klibbigheten" hos den ohärdade gummiblandningen och dryga ut gummipolymeren. I samband med tillverkning av bildäck tillsätts ytterligare HA-oljor för att göra däcken tillräckligt mjuka.

Användningen i bildäck är en stor källa till spridning av HA-oljor i miljön. Den europeiska däcksmarknadens årsbehov av HA-olja är 250 000 ton. Oljan används för tillverkning av 2,1 miljoner ton bildäck. 60 000 ton av däcken förbrukas i Sverige. En mycket stor del av däckens slitbanor, cirka 10 000 ton, sprids varje år via däcksslitage utmed de svenska vägarna i form av gummipartiklar. Ytterligare en spridningsväg för HA-oljor är återanvändning av bildäck för tillverkning av gummigranulat som används som utfyllnad i konstgräsplaner. Bilavgaser, slitage av bildäck och slitage av vägmaterial är följaktligen de största källorna till PAH i luften i de större städerna. I Stockholms sprids mest PAH från fordonsavgaser och småskalig vedeldning. Slitage från däck och asfalt bidrar med en mindre del ([www.stockholms.se/miljogift](http://www.stockholms.se/miljogift)).

Andra källor till PAH utgörs av småskalig vedeldning, kreosotimpregnerat virke, fabriker som tillverkar gummi och bensinstationer.

#### 3.5.2.3 Regler för att motverka spridning av PAH

EU beslutade i juni 2005 att införa regler som begränsar halten av cancerframkallande PAH i utfyllnadsolja (t.ex. HA-olja) som används vid tillverkning av nya bildäck och av slitbanor till regummerade däck. I november 2005 antogs direktiv 2005/69/EG. Reglerna gäller för alla typer av däck och de träder i kraft den 1 jan 2010. Direktivets krav är införda i kapitel 10 8 a och 8 b §§ i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 1998:8).

Regleringen innebär att den sammanlagda haltgränsen (10 mg/kg) av åtta listade PAH:er inte får överstigas och att halten bens(a)pyren får inte överstiga (1 mg/kg) i utfyllnadsolja. I direktivet anges en testmetod som ska säkerställa att det färdiga däcket klarar direktivets krav. För regummerade däck gäller direktivets krav endast för

<sup>57</sup> Keml:s rapport 6/94 "Nya hjulspår".

slitbanan. Från och med den 1 januari 2010 får däck och oljor som används vid tillverkning av däck inte säljas om de innehåller mer än 10 mg/kg av åtta listade PAH:er och mer än 1 mg/kg av bens(a)pyren.

Regeringen har diskuterat förbud av trafik med dubbdäck i staden för att motverka slitage av vägbanor för att minska spridningen av partiklar. Minskat slitage på asfalt innebär även minskad spridning av PAH om än marginellt. Ett sådant förbud bör vara möjligt att genomföra då det inte utgör ett förbud att köpa vissa däck, d.v.s. det kan inte anses vara en importrestriktion.

### 3.5.3 Indirekt spridning från användning med varor innehållande kemiska produkter - bromerade flamskyddsmedel

#### 3.5.3.1 Inledning

Det finns framförallt fem bromerade flamskyddsmedel som historiskt sett har används mest och som det finns mycket kunskap om. Dessa är; pentabromdifenyleter, oktabromdifenyleter, dekabromdifenyleter, tetrabrombisfenol A och hexabromcyklododekan.

Penta-, okta- och dekabromdifenyleter tillhör samma kemiska grupp av ämnen, polybromerade difenyletrar (PBDE). Dessa ämnen har olika antal bromatomer i strukturen. PentaBDE har fem, okta har åtta och deka har tio bromatomer. Alla tre ämnen är svårnedbrytbara, persistenta, medan bioackumuleringen och toxiciteten skiljer sig åt. PentaBDE är klassificerad som miljöfarligt och hälsoskadligt.

#### 3.5.3.2 Förekomst och spridning av bromerade flamskyddsmedel

Flamskyddsmedel används företrädesvis för att försvåra antändningen av ett material eller för att minska spridningen av en brand. Det finns risk för allvarliga hälsoskador vid långvarig exponering genom hudkontakt och förtäring av flamskyddsmedlen och det kan skada barn under spädbarnsperioden. Penta BDE har t.ex. visat sig förekomma i bröstmjölk. Dessutom är pentaBDE klassificerat som mycket giftigt för vattenlevande organismer och kan orsaka skadliga långtidseffekter i miljön ([www.kemi.se](http://www.kemi.se)).

#### 3.5.3.3 Regler för att motverka spridning av bromerade flamskyddsmedel

Genom direktiv 2002/95/EG (RoHS-direktivet om begränsning av vissa farliga ämnen i elektriska eller elektroniska artiklar) förbjuds användningen av kvicksilver, kadmium, bly, sexvärt krom och flamskyddsmedlen PBB och PBDE i nya elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden från och med 1 juli 2006.

Omfattningen av RoHS-direktivet är kopplat till direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE). WEEE-direktivets bilaga 1A, innehåller de produktkategorier som omfattas av direktiven.<sup>58</sup> Av direktiven framgår att vissa frågor har lämnats till en kommitté. Kommittén har mandat att förändra i bilagorna till WEEE- och RoHS-direktiven till följd av tekniska och vetenskapliga framsteg. Kommittén hanterar också frågor om harmonisering av

---

<sup>58</sup> Direktiv 2002/96/EG om avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter (WEEE-direktivet) och direktiv 2002/95/EG om begränsning av användningen av vissa farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter (RoHS-direktivet) antogs den 13 februari 2003.

genomförandet av direktiven i nationell lagstiftning. Direktivet skall, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 6, tillämpas på elektriska och elektroniska produkter som omfattas av kategorierna 1-7 och 10 i bilaga I A till direktiv 2002/96/EG (WEEE) samt på elektriska glödlampor och belysningsarmatur i hushåll. Det skall gälla utan att det påverkar gemenskapslagstiftning om säkerhets- och hälsokrav och särskild gemenskapslagstiftning om avfallshantering. Direktivet skall inte tillämpas på reservdelar avsedda för reparation, eller på återanvändning, av elektriska och elektroniska produkter som släppts ut på marknaden före den 1 juli 2006.

Syftet med RoHS direktivet är att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning om begränsning av användningen av farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter och att bidra till skyddet för människors hälsa och till miljövänlig återvinning och bortskaffande av avfall som utgörs av eller innehåller elektriska eller elektroniska produkter.

Medlemsstaterna skall från och med den 1 juli 2006 se till att nya elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden inte innehåller bly, kvicksilver, kadmium, sexvärt krom, PBB och PBDE. Nationella åtgärder som begränsar eller förbjuder användningen av dessa ämnen i elektriska och elektroniska produkter och som antagits i enlighet med gemenskapslagstiftningen före antagandet av detta direktiv får bibehållas till och med den 1 juli 2006.

På grundval av ett förslag från kommissionen skall Europaparlamentet och rådet så snart vetenskapliga fakta finns tillgängliga, och i enlighet med de principer för kemikaliepolitik som fastställts i sjätte miljöhandlingsprogrammet, besluta om att förbjuda andra farliga ämnen och att ersätta dem med mer miljövänliga alternativ som åtminstone garanterar konsumenterna en oförändrad skyddsnivå.

I direktivets förtext sägs att med beaktande av vad som är tekniskt och ekonomiskt genomförbart kan den avsevärda minskning av hälso- och miljöriskerna från dessa ämnen som krävs för att man skall kunna respektera den skyddsnivå som fastställts för gemenskapen effektivast uppnås, om de berörda ämnena ersätts med ofarliga eller mindre farliga alternativ i elektriska och elektroniska produkter. En begränsning av användningen av dessa farliga ämnen kommer enligt direktivets förtext troligen att ge större möjligheter till materialåtervinning, göra återvinningen lönsammare och minska de skadliga inverkningarna på hälsan hos dem som arbetar i materialåtervinningsanläggningar. De ämnen som omfattas av direktivet anses vara väl utforskade och analyserade och har redan varit föremål för olika åtgärder, både på gemenskapsnivå och i medlemsstaterna. De åtgärder som föreskrivs utgår från befintliga internationella riktlinjer och rekommendationer och från en bedömning av tillgänglig vetenskaplig och teknisk information.

Direktivet ska inte påverka tillämpningen av annan gemenskapslagstiftning om säkerhets- och hälsokrav eller särskild gemenskapslagstiftning om avfallshantering, särskilt rådets direktiv 91/157/EEG av den 18 mars 1991 om batterier och ackumulatörer som innehåller vissa farliga ämnen. Den tekniska utvecklingen av elektriska och elektroniska produkter som inte innehåller tungmetaller, PBDE eller PBB ska beaktas.

I direktivet föreskrivs att så snart som vetenskapliga fakta finns tillgängliga bör det med beaktande av försiktighetsprincipen undersökas om andra farliga ämnen kan förbjudas och ersättas med miljövänligare alternativ som åtminstone garanterar konsumenterna en oförändrad skyddsnivå.



Undantag från kravet på ersättning med andra ämnen ska beviljas om det från vetenskaplig eller teknisk synpunkt inte är möjligt att ersätta det berörda ämnet eller om de negativa miljö- eller hälsokonsekvenserna av ersättningen med andra ämnen troligen överväger de fördelar för människor och miljö som en sådan ersättning kan medföra. Ersättning av farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter ska också genomföras på ett sätt som är förenligt med hälsan och säkerheten hos dem som använder elektriska och elektroniska produkter (EEE). Eftersom det är positivt med återanvändning av produkter, reparation och utsträckt livslängd, bör därför reservdelar finnas tillgängliga.

I direktivet avses med

a) elektriska och elektroniska produkter (EEE): produkter som är beroende av elektrisk ström eller elektromagnetiska fält för att fungera korrekt samt produkter för generering, överföring och mätning av sådan ström och sådana fält, och som omfattas av någon av de kategorier som anges i bilaga I A till direktiv 2002/96/EG (WEEE) och som är avsedda att användas med en spänning på högst 1000 volt växelström eller 1500 volt likström,

b) tillverkare: den som oberoende av försäljningsmetod, inklusive metoder för distanskommunikation, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG av den 20 maj 1997 om konsumentskydd vid distansavtal(9)

- i) tillverkar och säljer elektriska och elektroniska produkter under eget varumärke,
- ii) under sitt eget varumärke återförsäljer produkter som tillverkats av andra leverantörer, varvid återförsäljaren inte skall betraktas som "tillverkare" om tillverkarens varumärke förekommer på produkten i enlighet med led i, eller
- iii) yrkesmässigt importerar eller exporterar elektriska och elektroniska produkter till en medlemsstat.

Den som endast tillhandhåller finansiering i enlighet med finansieringsavtal skall inte anses vara "tillverkare", såvida inte denne också agerar som tillverkare i den mening som avses i led i, ii och iii.

Anpassning till vetenskaplig och teknisk utveckling innebär att alla ändringar som behövs för att anpassa regleringen till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen skall antas i enlighet med förfarandet i direktivets artikel 7.2.

Vid behov ska det införas maximivärden för vilka koncentrationer av de ämnen som skall tillåtas i särskilda material och komponenter i elektriska och elektroniska produkter. Man ska även undanta material och komponenter till elektriska och elektroniska produkter från bestämmelserna om det från teknisk eller vetenskaplig synpunkt inte är praktiskt möjligt att bortskaffa eller ersätta dem genom en förändrad konstruktion eller genom material och komponenter som inte kräver sådana material eller ämnen som avses i direktivet eller om de negativa miljö- eller hälsokonsekvenser och/eller konsekvenser för konsument säkerheten som orsakas av ersättningen med andra ämnen sannolikt kommer att vara större än de fördelar för miljö, hälsa och/eller konsument säkerhet som en sådan ersättning kan medföra.

Medlemsstaterna skall fastställa påföljder för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv. Dessa påföljder skall vara effektiva, proportionella och avskräckande. I samråd med andra länder, däribland Sverige, har Storbritannien tagit fram ett vägledningsdokument för kontroll av efterlevnaden av RoHS-

direktivet. Vägledningen, som inte är juridiskt bindande, riktar sig till företag och tillsynsmyndigheter. Dokumentet ger exempel på hur företag som tillverkar och/eller importerar produkter som omfattas av RoHS-direktivet kan arbeta för att säkerställa och visa att produkterna uppfyller kraven i lagstiftningen.<sup>59</sup>

Under våren 2007 planerar KemI ett gemensamt nordiskt projekt för att få en samsyn i de nordiska länderna vad gäller tillsynen av RoHS. Under hösten 2007 räknar man med att påbörja inspektionerna. En rapport om erfarenheterna från det nordiska projektet kommer att skrivas efter avslutat projekt.

Omfattningen av RoHS-direktivet kan även utökas genom att fler farliga ämnen i elektriska och elektroniska produkter begränsas. Kommissionen efterfrågar därför synpunkter från industri, myndigheter och övriga intressenter angående behov och möjligheter av att utöka RoHS-direktivets omfattning. Konsekvensanalyser kommer också att utföras innan förslag om att utöka omfattningen läggs fram.

I bilagan till RoHS listas de användningar som är undantagna från reglerna. Vissa undantag gäller tillsvidare medan andra är begränsade genom tillämpning av gränsvärdet. Kommissionen har möjlighet att ta beslut om nya undantag efter hörande av medlemsstaterna. Först när en ansökan om undantag har beslutats av kommissionen börjar undantaget att gälla. Bilagan med undantag ska efter att RoHS-direktivet trätt i kraft ses över av kommissionen och medlemsländerna minst vart fjärde år. Syftet är att användningar ska tas bort från listan när alternativa ämnen/tekniker har utvecklats.

Kommissionen har antagit undantag till RoHS-direktivet, den 12 oktober 2006; användning av bly i kristallglas, tillämpningar av kadmium, undantag för användning av sexvärt krom.

Gråzonsprodukter är under ständig diskussion. Kommissionen tar i samarbete med kommissionens kommitté för teknisk anpassning fram vägledningsdokument, som relaterar till omfattningen av RoHS och WEEE. I kommissionens kommitté för teknisk anpassning av RoHS och WEEE diskuteras frågor som uppmärksammas i samband med medlemsländernas nationella genomföranden av direktiven. Den tekniska kommittén bistår kommissionen i frågor som gäller

- definitionen av gränsvärdet,
- fler undantag om det inte finns alternativ på marknaden,
- gråzonsprodukter.

I januari 2007 trädde det svenska förbudet mot flamskyddsmedlet dekaBDE i kraft.

Förbudet undantar

- elektriska och elektroniska produkter för vilka reglerna är harmoniserade enligt RoHS-direktivet 2005/95/EG,
- fordon som definieras i lagen om vägtrafikdefinitioner.

---

<sup>59</sup> RoHS Enforcement Guidance Document - May 2006 på National Weights & Measure Laboratory (NWML) webbplats.

Förbudet gäller för övriga produkter. Om förbudet skulle innebära problem för vissa produkter kan dispens sökas för att få använda dekaBDE eller för att kunna sätta ut produkter, som innehåller dekaBDE, på marknaden. Gäller dispensansökan elektriska och elektroniska produkter som inte omfattas av RoHS bör det framgå i ansökan.

### 3.5.5 Indirekt spridning från användning med varor innehållande kemiska produkter – Ftalater

#### 3.5.5.1 Inledning

Ftalater är samlingsnamn på en grupp kemiska ämnen som bl.a. används som mjukningsmedel i plast. Ftalater förekommer i olika varor av mjukplast, företrädesvis i PVC-plast. En del ftalater misstänks kunna påverka människans fortplantningsförmåga och ftalaterna DEHP, DBP och BBP är även klassificerade som reproduktionsstörande. För ftalaterna – DINP, DIDP och DNOP – saknas emellertid vetenskaplig information eller så är informationen alltför motstridig för att det ska vara möjligt att klassificera dem som reproduktionsstörande. Det kan dock inte uteslutas att också dessa ftalater innebär en risk om de används i t.ex. leksaker och barnavårdsartiklar. Eftersom barn är under utveckling bör barns exponering även för DINP, DIDP och DNOP naturligtvis undvikas i så stor utsträckning som möjligt. På den svenska marknaden finns det i runda tal femtio olika ftalater. De vanligaste långkedjiga ftalaterna är DINP.

#### 3.5.5.2 Förekomst och spridning av ftalater

Ftalater når stockholmsmiljön via läckage och spridning från varor och avfallsupplag, samt som nedfall efter lufttransporter. Ämnet förekommer över hela jorden i låga halter och människor kan exponeras genom inandning, föda, vatten eller direktkontakt. Barn exponeras redan under fosterstadiet, om mamman är exponerad, och via bröstmjölken. Barn exponeras även via leksaker som stoppas i munnen. Inom sjukvården sker framförallt exponering genom plastslangar vid t.ex. dialys, respirator, hjärt-lungmaskin och blodtransfusioner. Den högsta exponeringen av ftalater sker också troligtvis inom sjukvården. Det har visat sig att många företag har bristande kunskaper när det gäller förekomst av kemikalier i de produkter som de saluför, inte minst kemikalier i leksaker. De har dessutom bristande kunskaper om de regler som de har att följa. Företagen förlitar sig på CE-märket och tror alltför ofta felaktigt att det garanterar kemikaliesäkerhet. Kemikalieinspektionens inspektioner av olika företag har visat att företagen vare sig frågade leverantörerna om kemikalieförekomsten eller krävde att få information ([www.kemi.se](http://www.kemi.se)).

#### 3.5.5.3 Regler för att motverka spridning av ftalater

För leksaker, finns inom EU särskilda regler för säkerhet och hälsoskydd. För leksaker gäller lagen (SFS 1992:1327) och förordningen (SFS 1993:971) om leksakers säkerhet och EU:s direktiv (88/378/EEG) om leksakers säkerhet. Direktivet är dessutom infört i Konsumentverkets föreskrifter (KOVFS 1993:9).

Leksaker får inte, enligt leksaksdirektivet, innehålla farliga ämnen eller beredningar i de mängder som kan medföra hälsorisker för barn som använder leksakerna. Direktivet hänvisar till EUs substans- (67/548/EEG) och preparatdirektiv (1999:45/EEG) för att specificera vad som menas. Bägge direktiven har förts in i Kemikalieinspektionens föreskrifter (KIFS 2005:7) om klassificering och märkning av kemiska produkter.

I leksaksdirektivet ställs säkerhetskrav. Kraven konkretiseras i standarder som tas fram av standardiseringsorganisationer efter mandat från EU-kommissionen. En central standard för leksaker reglerar t.ex. mekaniska och fysikaliska egenskaper hos leksaker. En annan standard (EN 71-3) täcker migration av åtta ämnen där specificerade krav ställs på hur mycket av respektive ämne som får avgå från leksaken. I en standard om flamsäkerhet (EN 71-2) ställs generella krav om att leksaker måste vara svårantändliga, med gränsvärden för bränntid, flammans spridningshastighet samt hur stor del av leksaken som skall kvarstå efter en eventuell brand. De varor som inte omfattas av specifika regler som t.ex. leksaker omfattas av EU:s produktsäkerhetsdirektiv (2001/95/EG).

Direktivet genomförs i svensk lag genom produktsäkerhetslagen (PSL), med kompletterande bestämmelser i produktsäkerhetsförordningen.<sup>60</sup> Direktivet syftar till att förebygga skada. Produkter som inte anses säkra ur hälsosynpunkt får enligt direktivet inte sättas ut på marknaden. I PSL återfinns också bestämmelser om säkerhetsinformation, återkallelse av varan och regler om varningsinformation. Tillverkare är skyldiga att bedriva ett fortlöpande säkerhetsarbete och produkterna måste vara märkta med tillverkarens namn och ett referensnummer. Tillverkaren ska dessutom utföra stickprovskontroller, granska och föra register.<sup>61</sup>

För varor som innehåller eller är behandlade med farliga kemiska produkter, och som på grund av sina egenskaper kan befaras medföra skador på människor eller miljön, finns emellertid ett informationskrav i 14 kap. 8 § miljöbalken resp. 3 § förordning (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer. Sedan december 1999 råder därtill inom EU ett förbud för försäljning och yrkesmässig överlåtelse av leksaker och barnvårdsprodukter som kan stoppas i munnen och som är avsedda för barn under tre år om de innehåller ftalaterna DINP, DEHP, DIDP, DNOP, DBP eller BBP.

Direktiv 2005/84/EG innebär ett permanent användningsförbud för de sex ftalater som tidigare omfattades av det temporära förbudet i produktsäkerhetsdirektivet (direktiv 92/59/EG). Direktivet trädde ikraft den 16 januari 2007. Samtidigt upphävdes tidigare svenska ftalatregler i 16 a § i förordningen 1998:944. Direktivet är infört i kapitel 10 i KIFS 1998:8.

Regleringen innebär att ftalaterna DEHP, DBP och BBP, som klassificerats som fortplantningsstörande i kategori 2, är förbjudna i alla slags leksaker och barnvårdsartiklar. För ftalaterna DINP, DIDP och DNOP, med mindre farliga egenskaper, innebär regleringen förbud i leksaker och barnvårdsartiklar som kan stoppas i munnen. Åldersgränsen tre år är borttagen i den permanenta regleringen av de sex ftalaterna. Kommissionen har tagit fram en vägledning för tillämpningen av vilka leksaker som "kan stoppas i munnen". Ftalaterna DEHP, DBP och BBP får inte användas som ämne eller som beståndsdelar i preparat (beredningar) i koncentrationer som överstiger 0,1 % uttryckt i massa av det mjukgjorda materialet i leksaker och barnvårdsartiklar. Leksaker eller barnvårdsartiklar som innehåller ftalaterna i en koncentration som överstiger ovan nämnda gränsvärde får inte släppas ut på marknaden.

---

<sup>60</sup> SFS 451

<sup>61</sup> KemI Rapport 1/07 Barn och kemiska hälsorisker - förslag till åtgärder. KemI, mars 2007.

Haltgränsen 0,1% avser den sammanlagda halten av DEHP, DBP och BBP. Ftalaterna DINP, DIDP och DNOP får inte användas som ämne eller som beståndsdel i preparat (beredningar) i koncentrationer som överstiger 0,1 % uttryckt i massa av det mjukgjorda materialet i leksaker och barnavårdsartiklar som barn kan stoppa i munnen. Leksaker eller barnavårdsartiklar som innehåller ftalaterna i en koncentration som överstiger ovan nämnda gränsvärde får inte släppas ut på marknaden. Haltgränsen 0,1% avser den sammanlagda halten av DINP, DIDP och DNOP. 4b § i kap 10 (KIFS 1998:8) omfattar sex ftalater; DEHP, DBP, BBP, DINP, DIDP och DNOP. Haltgräns är 0,1 % av mängd ftalat i den mjukgjorda plasten och åldersgränsen på tre år är borttagen. I "Leksaksdirektivet" (direktiv 88/378/EEG om leksakers säkerhet) är åldersgränsen för barn 14 år.

Föreskrifter för artiklar som kan stoppas i munnen gäller endast för DINP, DIDP och DNOP. För DEHP, DBP och BBP gäller förbudet oavsett om leksaken/barnavårdsartikeln kan stoppas i munnen eller ej. Innebörden i att "sätta ut på marknaden" är den första gången en produkt görs tillgänglig på EU-marknaden. Det innebär att produkten ska ha lämnat tillverkaren eller produkten ska ha passerat tullen till ett EU-land. De produkter som tillverkades eller importerades och fanns i lager innan direktivet trädde i kraft omfattas emellertid inte av direktivet. Syftet med direktivet är att de produkter som omfattas så snart som möjligt ska försvinna från marknaden. Stora lager ska inte läggas upp, före direktivets ikraftträdande, för att sen kunna säljas ut under flera år. En rimlig tid uttrycks vara tre månader.

Genom att CE-märka en leksak ska tillverkaren garantera att den uppfyller leksaksdirektivets väsentliga säkerhetskrav, dvs. om de standarder som är knutna till direktivet är uppfyllda antas att de väsentliga säkerhetskraven också är uppfyllda. De konsumentvaror som inte omfattas av specifika regelverk som t.ex. leksaker omfattas istället av produktsäkerhetsdirektivet (2001/95/EG). Direktivet är infört i svensk lagstiftning genom produktsäkerhetslagen (PSL). Till lagen hör kompletterande bestämmelser i produktsäkerhetsförordningen. Detta direktivs syfte är att förebygga skada genom att förbjuda konsumentprodukter som inte anses säkra ur hälsosynpunkt. I PSL återfinns bl.a. bestämmelser om säkerhetsinformation, återkallelse av varan och varningsinformation. Enligt PSL är tillverkare skyldiga att bedriva ett fortlöpande säkerhetsarbete vilket innebär att produkterna ska vara märkta med tillverkarens namn och ett referensnummer. Tillverkaren ska dessutom utföra stickprovskontroller, granska och föra register över inkomna klagomål samt informera återförsäljare om det förebyggande säkerhetsarbetet.

I Sverige är det flera olika myndigheter som ska utöva tillsyn enligt produktsäkerhetsdirektivet. KemI är tillsynsmyndighet för de kemiska riskerna och Elsäkerhetsverket för de elektriska riskerna. För de fall där det saknas specialmyndighet är det Konsumentverket som har huvudansvaret.

Det finns också ett särskilt informationssystem, Rapid Alert System for Non-Food Products (RAPEX), som används om något land vidtagit någon åtgärd med stöd av direktivet. RAPEX innebär att ett medlemsland som påträffar konsumentprodukter som kan medföra oacceptabel risk för den enskilde ska meddela detta till EU-kommissionen genom RAPEX systemet. Motivet är att snabbt sprida information om farliga produkter som dykt upp på EU-marknaden. I Sverige är det Konsumentverket som ansvarar för att informationen skickas in till EU-kommissionen.

### 3.5.6 Direkt spridning av gifter – hantering av ämnen med direktutsläpp i avlopp – triclosan

#### 3.5.6.1 Inledning

Triclosan är en klororganisk förening med en antibakteriell verkan. Föreningen används framförallt som tillsats i tandkräm och den är bl.a. irriterande för huden samt mycket giftig för vattenlevande organismer. Den är svårnedbrytbar i miljön och i samband med solljus kan föreningen bilda dioxiner.

#### 3.5.6.2 Förekomst och spridning av triclosan

Triclosan används som konserveringsmedel och som bakteriedödande medel i kosmetik- och hygienprodukter i upp till 0,3 %. 2001 innehöll var fjärde tub tandkräm som såldes i Sverige triclosan. De ämnen som ingår i hushållskemikalier och hygienprodukter hamnar förr eller senare i reningsverken där de i varierande grad bryts ner, fastnar i slammet eller rinner ut i vattendragen. Enligt produktregistret har importen av triclosan till Sverige minskat. År 2003 importerades 2,9 ton i jämförelse med år 1999 då Sverige importerade hela 5,2 ton. Samtidigt har användningen av triclosan totalt sett ökat då exporten har minskat och triclosan som rent ämne eller i kemiska produkter således inte har minskat.

Triclosan används också i textilindustrin. Sportkläder, skosulor och sportstrumpor kan vara impregnerade med triclosan. Speciellt för produkterna är att de marknadsförs som antibakteriella. Föreningen används därtill som tillsats i plaster för att hålla ytorna bakteriefria. Detta förekommer t.ex. i skärbrädor. Triclosan är förhöjt i urban deposition, och det visar att spridning av triclosan även sker via atmosfären. Då ämnet även förekom i luft från bakgrundsmiljöer, indikerar det en potential för långväga atmosfärisk transport. Studien visade också att triclosan är tämligen allmänt förekommande i livsmedel. I sill/strömming är halten av triclosan ungefär lika hög som en av PCB-föreningarna (PCB-153).<sup>62</sup>

#### 3.5.6.3 Regler för att motverka spridning av triclosan

För att förhindra att människor kommer till skada vid användning av kosmetiska och hygieniska produkter regleras olika halter av olika ämnens förekomst genom föreskrifter från läkemedelsverket i deras föreskrifter om förbud och begränsningar för vissa ämnen att ingå i kosmetiska eller hygieniska produkter LVFS 1993:2 (ändrad och omtryckt 2003:5, därefter ändrad 2004:13, 2004:18, 2005:4, 2005:13, 2006:5 samt 2006:15). Föreskrifterna är mycket omfattande. Triclosan har föreslagits som tillsats i plastmaterial som kommer i kontakt med livsmedel och har därför kommit att utvärderats av EU:s vetenskapliga kommitté, SCF. I enlighet med kommitténs bedömning får triclosan endast användas i plastmaterial om den maximala överföringen av triclosan till livsmedlen inte överstiger 5 mg/kg livsmedel.

### 3.5.7 Analys av möjligheter att begränsa spridning

---

<sup>62</sup> Remberger, M., Sternbeck, J och Strömberg, K. (2002). Screening av triclosan och vissa bromerade fenoliska ämnen i Sverige. IVL, Svenska Miljöinstitutet AB. Rapport: B1477-2.

### 3.5.7.1 Inledning

Med avseende på de tre spridningsvägarna och de fyra ämnena/ämnesgrupperna, PAH, bromerade flamskyddsmedel, ftalater och triclosan, är miljöproblembilden allvarlig och de rättsliga instrumenten alltjämt otillräckliga. För samtliga ämnen är spridningsvägarna så pass komplexa och dagens gränsvärden för halter i produkter är otillräckliga även om den tillåtna förekomsten är låg. Ämnenas hälso- och miljökonsekvenser indikerar snarast att förbud eller ytterligare begränsningar bör införas. Kontroll av haltgränser är alltför tidskrävande samt svårgenomförbart ställt i relation till ämnenas farlighet. För samtliga ämnen gäller att ämnena redan finns inbyggda i varor och material i samhället och att det är svårt att åstadkomma krav som innebär förbud att använda varor som redan inhandlats, däck t.ex. Kostnadseffekten för den enskilde uppfattas inom ramen för proportionalitetsprincipen och rimlighetsregeln som alltför stor. Förbud mot användning av t.ex. dubbdäck i staden är emellertid ett fullt gångbart krav som inte kan anses vara orimligt eller oproportionerligt mot den enskilde.

För de tre typfallen föreligger i dag ingen möjlighet att ingripa särskilt, annat än utifrån de regler om begränsningar och förbud som föreligger. Då ämnena är föremål för harmoniserad EU rätt är möjligheter små att på den lokala nivån, inom ramen för tillsyn, förbjuda användningen. Det uppstår en tydlig kollision mellan ett hälso- och miljöskydd och en fri marknad.

### 3.5.7.2 Triclosan

För att förhindra fortsatt spridning av t.ex. triclosan har den lokala tillsynsmyndigheten alltför små möjligheter. Triclosan förekommer i produkter som enskilda köper utan egentligen vara medvetna om ämnets förekomst och även om det bara får finnas små mängder triclosan i varor bidrar varje produkt tillsammans med alla andra produkter till en hög exponering av ämnet, när det väl når ut i miljön.

Myndigheterna kan eftersträva en kontroll av att de produkter som finns på marknaden inte innehåller för höga halter, men deras handlingsutrymme begränsas ändå av att triclosan faktiskt får förekomma i viss mängd i olika varor och rätten att kräva en redovisning från den som saluför varan inte är möjlig. En tandkrämstube som t.ex. säljs på Statoil medför inte en skyldighet för Statoil att redovisa att tandkrämen verkligen innehåller godkända halter av triclosan. Den som importerar eller tillverkar produkten har däremot en utredningsskyldighet. Kraven på utredning och klarläggande om varans innehåll måste därför riktas mot det företag som importerar tandkrämen eller den som tillverkar tandkrämen i Sverige. Kraven på den nationella importören bör rimligen komma från kemikalieinspektionen. Tillsynsfördelningen är emellertid inte tillräckligt väl klarlagd och det åligger även den lokala myndigheten att bedriva kontroll av det företag som importerar eller tillverkar produkten, dvs. begära upplysningar och utredningar som bevisar att halterna inte överskrider. Tillsynsmyndighetens administrativa gräns för tillsynen styr omfattningen.

De svenska kraven i 14 kap sträcker sig inte utanför Sveriges gränser. Den lokala tillsynsmyndigheten kan därför inte rikta krav mot det företag som tillverkar tandkrämen utanför Sverige.

Genom att triclosan enligt ett harmoniseringsdirektiv får förekomma i bl.a. tandkräm kan sannolikt myndigheten *inte* kräva av importören eller tillverkaren att varan (tand-

krämen) eller ämnestillsatsen skall bytas ut (substitueras) mot en annan vara/ämnestillsats som fyller samma funktion, men som är mindre farlig, dvs. inte innehåller triclosan. Myndigheten kan heller inte förbjuda varan/kemikalien. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer måste istället genom föreskrift eller förordning meddela ett förbud och detta förbud måste anses vara förenligt med frihandelsreglerna i EU:s grundfördrag (dvs. gemensamma lagstiftning).

Ett förbud mot import av olika varor innehållande triclosan kan komma att (från EU) ses som ett hinder mot den öppna marknaden med en fri handel. EU förbjuder genom sitt fördrag importrestriktioner av sådant slag. Enda möjligheten är att åberopa en miljögarantiregel och anföra att det i Sverige råder sådana förhållanden att det inte går att hantera ämnet på ett för miljön säkert sätt. Det är emellertid inte troligt att Sverige skall lyckas med detta avsteg från övriga europeiska länder. Den tillåtna mängden triclosan är förhållandevis låg.

### 3.5.7.3 Bromerade flamskyddsmedel

För att förhindra fortsatt spridning av bromerade flamskyddsmedel är situationen snarlik. Bilden ser emellertid något annorlunda ut genom att det finns ett totalförbud som rör en preciserad varugrupp.

Även om elektriska och elektroniska produkter samlas in separat och genomgår återvinningsförfaranden har man inom EU kommit fram till att det kvicksilver, kadmium, bly, krom VI, PBB och PBDE som ingår i sådana produkter förmodligen ändå komma att utgöra ett hot mot hälsa och miljö. Det har således ansetts nödvändigt att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning på detta område och att bidra till att skydda människors hälsa och främja miljövänlig återvinning och bortskaffande av avfall som utgörs av eller innehåller elektriska och elektroniska produkter. Ett förbud finns därför sedan 1 juli 2006, (2002/95/EG).

Förbudet gäller inte alla bromerade flamskyddsmedel utan endast två, dvs. PBB och PBDE och flamskyddsmedlen förbjuds inte i alla varor men i nya elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden från och med den 1 juli 2006. Direktivet skall emellertid inte tillämpas på reservdelar avsedda för reparation, eller på återanvändning, av elektriska och elektroniska produkter som släppts ut på marknaden före den 1 juli 2006.

Tillsynsmyndigheten kan och ska i enlighet med bevisbörderegeln i 2 kap 1 § 2st. och 14 kap 7§ miljöbalken vända sig till den svenska tillverkaren eller importören och begära upplysningar som visar att kraven efterlevs för så vitt att denne har sin verksamhet i Stockholm enligt 26 kap 3 § miljöbalken. Föreligger misstanke om brott ska myndigheten anmäla detta till polis eller åklagarmyndighet (26 kap 2 § MB). Har ett företag brutit mot förbudet kan det röra sig om miljöfarlig kemikaliehantering (29:3 MB) eller olovlig kemikaliehantering (29:3a MB). För de bromerade flamskyddsmedel där inga förbud finns och det är andra varor än elektriska och elektroniska bör tillsynsmyndigheten erfordra upplysningar grundade på 14 kap MB samt kunskapsregeln och försiktighetsprincipen för att aktualisera produktvalsregeln.

Trots de möjligheter som här ges att ingripa kan man konstatera att de bromerade flamskyddsmedlen kommer att fortsätta att spridas på grund av att det finns stora



mängder i varor och produkter i samhället. Ur hälso- och miljösynpunkt är detta en allvarlig situation.

#### 3.5.7.4 Ftalater

De krav som genom EG-direktiven har ställts upp för ftalater är svår genomträngliga och förekomsten av leksaker med ftalater i sig är också svåra att kontrollera. Icke desto mindre finns som för de andra ämnesgrupperna en möjlighet att åberopa substitutionsprincipen, kunskapskrav samt skyldighet att lämna in utredningsmaterial enligt 26 kap 22 § MB. Myndigheten bör förelägga företag för att genom praxis etablera vad som är rimligt både med avseende på kunskap och kostnad. De leksaker som består av plast och gummi innehåller ofta mjukgörande ämnen som i vissa fall kan vara i höga halter. Leksaker som består av textilt material kan också vara behandlade med flamskyddsmedel. Det förekommer också leksaker där doftämnen tillsatts för att ge specifika effekter. De kemikalier som tillsätts varorna är olika hårt bundna till materialet och kan därför frigöras successivt, dvs. antingen direkt när leksaken är ny eller i mindre mängder under en lång period.

Leksaker som inte är kemiska produkter behöver inte, i likhet med andra varor, inte vara märkta med produktinformation, men leksaker får inte innehålla farliga ämnen eller beredningar i mängder som kan medföra hälsorisker för barn som använder leksakerna. Enligt EU:s begränsningsdirektiv (EG direktiv 76/769/EEG) får t.ex. de reproduktionsstörande ftalaterna DEHP, DBP och BBP inte längre användas i leksaker och barnvårdsartiklar fr.o.m. den 16 januari 2007. Ytterligare tre ftalater, DINP, DIDP och DNOP, får inte längre användas i leksaker och barnvårdsartiklar som kan stoppas i munnen. De första reglerna om ftalater i Sverige trädde emellertid i kraft först 1999 (SFS 1998:944). Detta innebär att äldre plast- och gummileksaker, som är tillverkade före 1999, kan innehålla ftalater. Kemikalieinspektionen och Konsumentverket genomförde en inspektion 2005 och fann att många svenska leksakshandlare hade bristande kunskap och kontroll när det gäller kemikalier i leksaker. Det finns således hälsofarliga leksaker på den svenska marknaden, bl.a. kriterier, pennor och vissa badleksaker.

#### 3.5.7.5 PAH

För PAH i däck gäller liksom för triclosan i tandkräm en viss haltgräns. Denna gräns träder emellertid ikraft först år 2010 och gränsen gäller inte för andra som innehåller PAH. I samband med att reglerna träder i kraft råder harmoniseringsdirektivet som en slags maximinivå för de krav som kan riktas mot tillverkare och importörer. Dessförinnan finns ett större handlingsutrymme. Det är sannolikt möjligt att åberopa substitutionsprincipen. Genom att ett förbud mot användning av HA oljor är nära förestående (dvs. träder ikraft 2010) och ämnet är farligt finns starka indikationer att redan idag välja andra alternativ. Ett problem är att åberopande av substitutionsprincipen kan uppfattas som ett konkurrenshinder. Det kan anses som att däck tillverkare som snabbt hunnit ställa om sin tillverkning av däck får en konkurrensfördel av att svenska myndigheter enligt substitutionsprincipen kräver att företag och enskilda väljer däck som inte innehåller PAH. Samtidigt vore just detta ett incitament för företagen att vara effektiva i sin omställning då alternativa oljor inom några år måste ha identifierats. Hur EU bedömer frågan är det svårt att säkert uttala sig om.

Det finns i princip inga möjligheter för Miljöförvaltningen att genom tillsyn minska spridningen från fordonsavgaser. Dock sker kontinuerligt ett utbyte mot fordon med

katalysatorer när äldre fordon skrotas. Detta innebär minskad spridning från fordonsavgaser.

## 3.6 Scenario

### 3.6.1 Inledning

Med stöd av nu gällande kemikalierereglering och de EU - krav som dels gäller dels kommer att börja gälla inom kort kan jag konstatera att miljögiftspridningen i Stockholm och Sverige kommer att fortsätta och problemen kommer att öka. Detta gäller på kort sikt. På lång sikt minskar spridningen när RoHS har trätt i kraft och PAH i däck försvinner, men målen kommer inte att nå inom avsedd tid.

Tillsynsmyndigheternas tillkortakommanden innebär en alltför låg grad av kontroll. Den frihet som gäller för den enskilde att välja farliga produkter får effekten av *många bäckar små*. EU marknadens styrning med harmoniserade regler innebär dessutom mindre utrymme för lokalt anpassade ingripanden.

HA-oljor kommer att finnas många år till i de däck som rullar genom staden. Genom att den enskilde har rätt att använda sina gamla däck med HA-oljor kommer det att ta sin tid innan dessa däck är borta från vägarna. Det finns inga möjligheter att genom tillsyn begära att den enskilde skall byta däck i enlighet med substitutionsprincipen, att vägarna skall brytas upp och att vägmaterialet ska bytas ut.

Regeringens förslag om förbud av dubbdäck skulle kunna åtföljas av ett än mer genomgripande förbud innebärande att man inte får köra fordon i Stockholm med äldre däck som innehåller HA-oljor från ett visst datum. Ett sådant förbud skulle tillsammans med en successiv omläggning av vägbanorna och byte till nyare fordon mer påtagligt bidra till en effektiv minskning. En miljökvalitetsnorm för PAH skulle ytterligare kunna legitimera förbud av dessa slag för så vitt att förbuden ger avsedd verkan. Kontrollen kan förslagsvis löpande ske genom den årliga bilbesiktningen. Genom att ställa krav på att använda vissa typgodkända däck kan besiktningen kontrollera att regeln följs. Kraven om godkända däck måste då grunda sig på att de inte innehåller PAH inte tillverkare. Samtidigt bör man kunna kontrollera att bilar har katalysator varvid ett sådant krav i Stockholm skulle kunna införas. Dubbdäcks-förekomsten kan emellertid inte kontrolleras av besiktningen.

Endast genom en ökad samordning mellan trafikplanering, bebyggelseutveckling och val av däck samt vägmateriäl kan emellertid problemet med PAH lösas både på kort och på lång sikt. Nya vägar bör i än större utsträckning eftersträvas att läggas där miljöbelastningen är mindre. Dagvattenrening bör också införas.

För bromerade flamskyddsmedel, ftalater och triclosan är miljöproblembilden densamma. Förekomsten av ämnena i miljön kommer inte att upphöra genom dagens lagstiftning. Tillsynsmyndigheternas möjlighet att ingripa är dessutom kantskuren av EU-marknadsmässiga skäl. En fördel vad gäller RoHS direktivet är att det är ett tydligt förbud. Men liksom för däck förekommer väldigt många produkter på marknaden med just de ämnen som förbjudits. Problemet med triclosan är att ämnet får förkomma i varor i viss halt. Halten är satt utifrån hälsoskäl men den anses vara för hög ur miljösynpunkt.

Scenariot för de tre typfall av ämnen som studerats ur ett miljörettsligt perspektiv är att reglerna är otillräckliga. Ämnena kommer att fortsätta att spridas och målet om en *Giftfri miljö* kommer inte att nås. Det finns för många marknadsmässiga hinder samt inbyggda rättsliga hinder, t.ex. principen om proportionalitet (åtgärder till förmån för det allmänna får inte vara alltför ingripande för den enskilde) och kausalitet (bevis om orsak och verkan) som leder till att hälso- och miljökonsekvenserna trots allt inte får den tyngd de borde ha i sammanhanget.

För de i denna rapport studerade ämnena, har det genomförts vetenskapliga studier kring ämnenas farlighet. Det råder inte brist på relevant kunskap men det saknas en viss beslutsamhet i lagstiftningsledet. Min uppfattning är att den nuvarande lagstiftningen borde genomgå en miljökonsekvensbedömning. Syftet med reglerna måste diskuteras och preciseras och alternativa modeller måste utredas och miljökonsekvensbedömas. Leder lagstiftningen till önskat resultat? Om inte, vad kan då göras för att ställa in reglerna mot de mål som de syftar till att förverkliga?

### 3.6.2 Förslag på förändringar av lagstiftningen

#### 3.6.2.1 Inledning

Giftproblematikens komplexitet förutsätter kunskap i flera led och på flera nivåer. Genom att det har visat sig vara svårt att med nuvarande resurser kartlägga ämnens egenskaper och miljökonsekvenser måste fler mätningar och analyser genomföras. Samhället måste bidra med de resurser som krävs. Det är en ohållbar situation att låta problembilden försvåras utan att ingripa. Det strider både mot sunt förnuft och mot de politiska målen samt mot miljölagstiftningens grundläggande syfte – *att främja en hållbar utveckling*. Det är förstås vare sig trovärdigt eller logiskt följdriktigt att i denna kontext inte agera både i ord och i handling. Ett tillvägagångssätt att hantera den allvarliga situation som idag råder är att (utöver frivilliga styrmedel, information och kommunikation) förstärka de rättsliga instrumenten, etablera nya rättsliga verktyg och ge ett större handlingsutrymme för de myndigheter som utövar tillsyn.

Eftersom stora ekonomiska intressen berörs krävs en lagstiftning som förenar samhällets behov av kemikalier med hänsynen till den ekologiska hållbarheten.

Genom spridning av information och en ökning av kunskap hos allmänhet, inköpare av kemikalier och varor, arbetstagare etc. kan även dessa grupper bidra till en sådan utveckling. Medvetna konsumenter ställer högre krav på kemiska produkter och bidrar på så sätt till ett hälso- och miljömässigt bra produktval. Tillsynen kan i enlighet med 26 kap 1 § 3 st. i sin rådgivande funktion även i högre utsträckning kombineras med t.ex. informationsmaterial, kommunikation med företag i en viss bransch och liknande. Det torde även vara effektivt att gå ut med en bred information till allmänheten om kemikaliernas allvarliga och många gånger överskådliga negativa konsekvenser och alternativa val. En sådan kunskapsupplysning skulle sätta press på kemikalieindustrin att avsätta mer kapital till forskning och skapa förbättrade möjligheter att utesluta giftiga ämnen och istället använda mer miljövänliga alternativ. Detta skulle i sin tur bidra till en plattform för de miljörettsliga instrument som tydligare måste formuleras. Genom att i samarbete med exempelvis lokala och regionala myndigheter identifiera mindre kunniga branscher och fokusera särskilt på dessa torde

det också vara fullt möjligt att bidra till en ökad medvetenhet om kemikalierisker. Korrekt märkning på kemiska produkter, t.ex. i form av miljöfarlighetssymbol eller riskfraser är också ett bra instrument och en viktig varningssignal för konsumenten. Saknas märkning eller är märkningen felaktig då minskar förstås möjligheterna för kunden att göra medvetna produktval. Att öka konsumenters medvetenhet kring systemen för märkning bör rimligen leda till att mindre skadliga produkter väljs för de fall där alternativa produkter återfinns på marknaden.

### 3.6.2.2 En tydligare struktur och ändamålsenliga krav

Centralt för att motverka, minimera eller förhindra de negativa miljökonsekvenser som följer av kemikalie- och giftspridningen i samhället är naturligtvis att det återfinns kunskap om kemikaliers egenskaper och spridningsvägar samt hälso- och miljöpåverkan och att denna kunskap är förankrad i tydligt definierade, mät och kontrollerbara mål och delmål som kommer till uttryck i lagstiftningen genom klara handlingskrav. Kemikaliereglerna måste vara konstruerade så att målen och kraven är nära sammankopplade. Lagen måste dessutom vara förutsebar dvs. den som har att rätta sig efter lagen (den som använder eller på annat sätt hanterar en kemisk produkt eller vara) måste kunna utläsa av reglerna vad som krävs. Reglerna måste därutöver vara så precisa att den kontrollerande myndigheten kan ingripa genom att utfärda förbud el. dyl., med stöd av densamma.

Ett övergripande problem med dagens kemikaliereglering är att reglerna verkar i en kontext, dvs. ett sammanhang där det brister i flera led. Reglerna är oklara. Kunskaperna om kemikalieanvändningens omfattning och medföljande problem är otillräckliga. De mål som har ställts upp är inte tillräckligt preciserade.

Hela systemet bör skärpas upp. Kunskaper på alla nivåer, dvs. statliga, regionala och kommunala myndigheter som utöver tillsyn över kemikaliehanteringen samt, forskningsenheter bör förbättras med avseende på kemikaliernas egenskaper, förekomst och spridningsvägar. Mätmetoder och statistiskt material måste synkroniseras och systematiskt användas i denna kunskapsuppbyggnad. Grundad på denna stegvis ökade kunskap måste miljömålen preciseras. De preciserade miljömålen med mer exakta delmål måste göras mätbara. Ett delmål ska kunna kontrolleras och det ska vara möjligt att kräva åtgärder för att förhindra att delmålet inte nås. De rättsliga instrumenten måste länkas ihop med de miljömål som uppställs utifrån de miljöförhållanden som råder och de åtgärder som måste vidtas för att säkra miljöns kvalitet. Utifrån kunskap om kemikalieförekomsten, spridningsvägarna och de mål som ställts upp måste följaktligen lagstiftningen formuleras så att den ger tydliga och tillräckliga anvisningar, dvs. rättsliga krav om vilka kemikalier som får förekomma, hur användningen får gå till och vad som inträffar om reglerna inte följs. Det bör också ske en förbättrad samordning mellan planläggning, gränssättning i form av miljökvalitetsnormer samt tillsyn, förbud och straff.

Med stöd av ovan angivna utgångspunkter bör en bro mellan de formulerade målen och adressaternas handlande etableras. Reglerna bör formuleras på så sätt att så många adressatser som möjligt förstår reglernas innebörd och ändamål samt följer de uppställda kraven. På så sätt åstadkommer man en rättslig struktur i termer av mål, handlingsregler, genomförandekrav och resultat.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Westerlund, *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, 2003

Ett miljömålsprogram och det nationella miljökvalitetsmålet *Giftfri Miljö* är viktiga instrument för att precisera handlingsregler som myndigheterna kan ta stöd av i sin myndighetsutövning. Ett mål ger emellertid inte en myndighet rätt att ingripa utan ett tydligt stöd i en kravregel. Målen kan alltid åberopas i samband med vägledning och övergripande tillsyn men för att myndigheten ska kunna förelägga den som hanterar kemiska produkter eller varor krav om olika försiktighetsmått krävs mer detaljerade krav t.ex. i kemikalieinspektionens föreskrifter om förbud av ämnens förekomst eller vissa maximigränser för olika föroreningar förekomst.

Mål och delmål måste knytas till rättsliga krav. Det är ytterst genom rättsliga krav som en myndighet kan ingripa. I de fall ett mål inte är tillräckligt väl preciserat genom en kravregel i lagen är det svårt för myndigheten att kräva skyddsåtgärder av den som hanterar kemiska produkter och varor. Ett miljömål som handlar om att fasa ut ett specifikt farligt ämne ger t.ex. inte myndigheten rätt att förbjuda försäljning av en produkt som innehåller just detta ämne. Ett miljömål som anger att förekomsten av en farlig kemisk produkt ska bort från vattenmiljöer måste också ha förankring i en tydlig handlingsregel, dvs. ett krav som innebär ett förbud att hantera produkten, för att ge myndigheten rätt att förbjuda ämnet i användning och försäljning.

### 3.6.2.3 Åtgärdsprogram utifrån miljökvalitetsnormer för kemiska ämnen

Ett förhållandevis tydligt sätt att reglera förekomst av olika ämnen i miljön sker genom miljökvalitetsnormer. Med stöd av en given gräns för miljöns kvalitet ska t.ex. en ansökan om tillstånd avslås om en uppsatt gräns överträds.

En myndighet som finner alltför höga halter av ett giftigt ämne i ett vattendrag måste ges handlingsutrymme att med olika förelägganden ingripa mot de källor som bidragit till den höga föroreningsnivån i den aktuella recipienten. De diffusa spridningsvägarna utgör emellertid ett problem då den enskilde användaren dels enligt lag anses vara en försumbar del, dels är svår att identifiera. För att motverka en fortsatt försämring av vattenkvaliteten måste myndigheten genomföra egna utredningar om tänkbara åtgärder.

Ett värdefullt rättsligt verktyg för tillsynsmyndigheter vore enligt min uppfattning att utifrån prover tagna t.ex. i vattenmiljön kräva åtgärder hos ett kollektiv av användare. Det skulle t.ex. kunna vara ett förbud mot användning av tandkräm med triclosan. Detta skulle möjligen kunna ses som en kvantitativ importrestriktion vilket är förbjudet enligt artikel 28 i EG fördraget (EGF). Förbudet i EU-rätten gäller dock inte om det föreligger starka hälso- och miljöskäl och åtgärderna dessutom är proportionerliga, dvs. det inte finns andra åtgärder med mindre inverkan på marknaden och att åtgärderna avser erkänt skyddsvärda intressen, artikel 30 EGF.

Den nu diskuterade åtgärden att begränsa körning i Stockholms innerstad med dubbdäck är enligt min uppfattning ett bra angreppssätt för att minska spridningen av partiklar och då även PAH från asfalt men det krävs dock fler och än kraftigare åtgärder för att sänka och eliminera utsläppen av PAH eftersom den största spridningen kommer från fordonsavgaser och småskalig vedeldning. Tillsynsmyndigheten har emellertid inte de verktyg som krävs. Myndigheten är därför beroende av att förbud meddelas genom föreskrifter eller genom förordning och lag. En miljökvalitetsnorm för PAH skulle emellertid möjliggöra ett ingripande med stöd av åtgärdsprogram enligt 5 kap miljöbalken. Såsom kraven på åtgärdsprogram är utformade idag är dock handlingsut-

rymmet begränsat bl.a. av 24 kap miljöbalken dvs. skyddsreglerna för de verksamhetsutövare som har getts tillstånd. En verksamhetsutövare som har fått tillstånd kan inte hur som helst fräntas detta. Det finns också restriktioner för hur villkoren kan ändras. Samtidigt är just en miljökvalitetsnorm en rättslig grund för att kunna ändra i ett givet villkor. Det är möjligt att med stöd av en miljökvalitetsnorm justera givna villkor. För detta krävs emellertid åtgärdsprogram och starka skäl.

#### 3.6.2.4 En presumtionsregel samt syfte och alternativ

Den nuvarande innebörden av försiktighetsprincipen 2 kap 3 § miljöbalken, kunskapskravet 2 kap 2 § miljöbalken och bevisbörderegeln 2 kap 1 § 2 st. miljöbalken ger inte tillräckligt stöd för ett ingripande mot förekomst av ett ämne som p.g.a. sin ämnestillhörighet kan vara farlig. Sett från ett hållbarhetsperspektiv om att förhindra spridning av gifter borde emellertid reglerna sträcka sig just så långt. Förknippas en kemikalie med en vetenskapligt grundad misstanke borde risken betraktas som faktisk tills motsatsen har bevisats. Om t.ex. ftalaten DEHP visar sig ha reproduktionsskadande egenskaper ligger det i farans riktning att även övriga ftalater med snarlika kemisk struktur har samma egenskaper, dvs. även de som inte är lika väl undersökta. Detta bör rimligen gälla tills dess att de som hanterar kemikalierna kan bevisa motsatsen, dvs. att misstanken är ogrundad.

En presumtionsregel med innebörden att tidigare utredningar av kemiska ämnens risker och farlighet gör att närbesläktade ämnen ska antas vara lika farliga, finns emellertid inte idag. Enligt min uppfattning vore en sådan regel bra. Särskilt stark presumtion bör föreligga för ämnen som tillhör de ämnesgrupper som man vet medför allvarliga konsekvenser för människors hälsa och miljön.

I dagsläget återfinns inte några precisa krav om att redovisa motiven (avsikterna) bakom en viss kemikalieanvändning. Det leder till att syftet med användningen inte identifieras. När det gäller hantering/ användning och därmed spridning av kemiska produkter och varor anser jag emellertid att det vore värdefullt att formulera rättsliga krav om en precisering av syftet. Det skulle bidra till att även behovet av det resultat som eftersträvas kan klarläggas. Ett sådant klarläggande skulle kunna leda till en medvetenhet om nytta och behov relaterat till skada och miljökonsekvens direkt och indirekt, både på kort och på lång sikt. Behövs t.ex. flamskyddsmedel i textil och i så fall varför? Är det möjligt att minimera en brandrisk på ett annat sätt och i så fall vilket sätt innebär minst skadliga verkningar på människa och miljö (för nu levande och kommande generationer)?

Genom att införa krav på en precisering av syftet med kemikaliens förekomst är det möjligt att få till stånd en procedur där också alternativa sätt att nå samma syfte utreds och där alternativa kemikalier kan jämföras sinsemellan. Detta är enligt min uppfattning särskilt viktigt för ämnen som det tar lång tid för miljön att bryta ned.

Kraven att precisera det avsedda syftet med kemikalierna bör således även inbegripa en skyldighet att utreda behovet av kemikalierna för att uppnå det avsedda syftet samt tänkbara alternativa kemikalier eller alternativa sätt utan användning av kemikalier. Fallet triclosan fungerar som ett bra exempel. Skulle myndigheten kunna kräva en förklaring till varför triclosan används med en utredning av tänkbara alternativ är det högst sannolikt att ämnet inte skulle få förekomma på marknaden överhuvudtaget. Särskilt inte då ämnet är mycket giftigt för vattenlevande organismer, har långa sprid-

ningsvägar samt förekommer i halter som kan få allvarliga konsekvenser för vattenlevande organismer.

I samband med att en myndighet bedömer införande av ett förbud eller andra begränsningar av ett preparat är det t.ex. värdefullt att syftet tydliggörs, att behovet klarläggs och att alternativa sätt att nå samma resultat framgår. I samband med tillämpning av produktvalsregeln skulle det kunna vara en formaliserad procedur att följa, dvs. att försäljare och användare ska precisera syftet med användning och försäljning och behovet samt tänkbara alternativa produkter som är likvärdiga för syftets uppnående men mindre farliga. Användare och försäljare skulle på så sätt kunna ombes inkomma med uppgifter som ger information i just specifikt dessa delar. På så vis vore det möjligt för myndigheten att få ett tillräckligt beslutsunderlag för ingripande med stöd av principen om produktval.

### 3.6.2.5 Miljöskadestånd och försäkringar

En inte fullt ut accepterad men teoretisk tolkning av förorenar betalar principen är att de som hanterar kemikalier ska kunna avkrävas ett ekonomiskt ansvar för att täcka den risk som hanteringen innebär. Det skulle t.ex. kunna ske genom ett strikt miljöskadeståndskrav och krav på en obligatorisk försäkring vid introduktion av nya kemikalier.<sup>64</sup> Idag sträcker sig emellertid inte förorenarbetalarprincipen längre än till utredningsansvar. Den som hanterar kemiska produkter ska bekosta utredningar om produkternas egenskaper och risker, vilket innebär att t.ex. tillverkaren får det fulla kostnadsansvaret och blir skyldig att bekosta framtagande av det underlag som krävs för riskbedömning och för fortsatt uppföljning av en kemisk produkts fara för människors hälsa och miljön.

### 3.6.2.6 Förprovning och tillstånd

Det övergripande syftet med tillståndsprovningen är att säkerställa att särskilt farliga produkter inte hamnar i orätta händer. Den som ansöker om tillstånd bör därför kunna redogöra för hur försäljningen är ordnad och hur man säkerställer att särskilt farliga produkter inte lämnas ut till obehöriga. Om inte företaget har lagringsmöjligheter tillräckligt säkra mot inbrott, brand eller läckage kan det finnas anledning att inte ge tillstånd. Verksamheter som är tillståndspliktiga enligt 14 kap. MB omfattas också av förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Hur väl företaget hanterar farliga kemiska produkter kan också avspelas i företagets produktinformation, dvs. säkerhetsdatablad och produkternas märkning. Inkonsekvenser i säkerhetsdatabladen eller mellan säkerhetsdatablad och förpackningens märkning kan avslöja att företaget brister i kompetens. Produkten kanske kan köpas i utspädd form utan tillstånd. Även om tillståndsreglerna, tillsammans med reglerna för begränsning av produkter klassificerade som cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska (CMR-ämnen) har minskat tillgången och efterfrågan på särskilt farliga kemiska produkter i detaljhandeln är det ändå viktigt att bevaka frågan om tillstånd i samband med kemikalietillsyn även i detaljhandeln. I färghandeln kan det t.ex. förekomma färger som är märkta med dödskallesymbol och dessa kan innehålla blyföreningar. Butiker, som levererar produkter till jordbruket, kan också ha bekämpningsmedel som kräver tillstånd för försäljning.

---

<sup>64</sup> Jfr. Svenska naturskyddsföreningens kemikaliepolicy, <http://www.snf.se> (2006-07-04).

### 3.6.2.7 Riskbedömning och orsakssamband

En viktig del av kemikalielagstiftningen är att ställa krav om bedömning av kemiska ämnens farlighet för hälsa och miljö. Riskbedömningen är central genom att den ska ligga till grund för hur ämnet ska klassificeras. Klassificeringen är också själva grunden för krav om produktinformation (produktmärkning och säkerhetsdatablad) samt begränsningsåtgärder. För bedömning av ämnens hälsofarlighet prövas också ämnets farliga egenskaper, som konstaterats i olika toxicitetstester på djur och andra organismer, mot kriterier i reglerna i klassificering och märkning. (KIFS 2005:7)

I ett vägledningsdokument till Reach finns ett förslag som innebär att extra försiktighet läggs in i riskbedömningen om barn och unga individer utgör en exponerad grupp. Om det finns indikationer på effekter på organsystem och funktioner som utvecklas och mognar efter födseln och om databasen uppvisar brister om sådana effekter i unga individer ska en extra bedömningsfaktor mellan ett och tio enligt förslaget användas då barn exponeras för kemikalien i fråga. När adekvata data finns tillgängliga ska riskbedömningen för barn och unga individer göras utan tillägg av en extra bedömningsfaktor.

Riskbedömning är en central och viktig del i kemikaliekontrollen. Det är skäligt att detta moment tydligare länkas till kunskapskrav så att de utredningar som lämnas till tillsynsmyndigheten också möjliggör en bedömning av risker.

I det nuvarande rättsystemet finns inbyggda krav om orsak och verkan och det föreligger en skyldighet att kunna bevisa sambandet mellan utsläppskälla och miljökonsekvens. Detta är ett problem för spridning av miljögifter. Kemikalier som används och som sprids i ekosystem kan förbli i miljön under mycket lång tid framöver. Den skada som följer av ämnens förekomst är svåröversäglig dels för att ämnena kommer ut i ekosystem som inte är statiska och där naturliga variationer sker som får inverkan på recipienternas sårbarhet osv., dels för att synergistiska effekter samt ackumulation och icke-linjära reaktionsmönster kan uppstå av ämnen som var för sig inte betraktas som så farliga men som tillsammans med andra bidrar till allvarliga negativa konsekvenser. Påverkan och spridningsvägar är alltför ofta svåra att förutsäga och inte sällan saknas kunskap om vad som faktiskt har kommit ut i miljön på olika sätt. För många ämnen som finns registrerade och där förekomsten i miljön är dokumenterad saknas vidare kunskap om föreningarnas egenskaper och miljöpåverkan samt nedbrytningsperioder osv.

Lagstiftningens krav om orsakssamband är svåröversäglig med de sätt varpå ämnen sprids i miljön. Möjligheterna att med stöd av lagstiftningen rikta krav framförallt mot den enskilde användaren i ett större kollektiv är också mycket begränsad. För ingripande från en myndighet krävs, som flera gånger i rapporten påpekas, att åtgärden inte är försumbar i det enskilda fallet. Konsekvenserna *av många bäckar små* är från tillsynshåll svårhantering.

## Osäkerhet

Det problem som kemikalierna utgör kan naturligtvis inte enbart lösas med hjälp av lagstiftningen. Det vore en övertro på rättsreglernas genomslagskraft. Även till synes kraftfulla regler som antas i en tid när den politiska andan och den gängse uppfattning-



en inte överensstämmer tillräckligt väl med lagens syfte har oftast svårt att få genomslag, dvs. få den förväntade effekt som lagstiftaren avsett. Det finns en mängd faktorer som påverkar i vilken utsträckning som rätten kan fungera som styrmedel. Den nuvarande inarbetningen av REACH innebär också svårigheter att förutsäga kravnivå för den fortsatta kemikalieregleringen. Det instabila rättsläget gör att de slutsatser som dras om EU-rättsutvecklingen och konsekvenserna för svensk lagstiftning trots allt är generella och övergripande.

## Slutsatser

### 5.1 Kvarstående problem

Den nuvarande situationen med ett stort flöde av olika gifter i samhället och med ett pågående utläckage i ekosystemen visar med all tydlighet att det behövs fler åtgärder för att minska mängden miljögifter i stadens omgivning. Olika indikatorer på hur väl målet *Giftfri Miljö* uppfylls tydliggör genomgående att målet inte nås inom utsatt tid och att det behövs större krafttag. Miljömålsportalen och många gedigna vetenskapliga studier ger en fingervisning och belägg för de svåra hälso- och miljöproblem förenade med kemikalieanvändningen, som samhället idag står inför.<sup>65</sup> De kemiska ämnen som har cancerframkallande, mutagena eller reproduktionstoxiska egenskaper (CMR-ämnen) anses vara särskilt farliga och nyproducerade varor bör naturligtvis vara fria från sådana ämnen. Förekomst av gifter måste också kunna förbjudas och myndigheterna måste få verkningsfulla verktyg att rikta krav mot dem som *hanterar* kemikalier. Genom tillsyn måste det vara möjligt att ingripa t.ex. genom föreläggande om olika försiktighetsmått, baserat på riskbedömningar, miljömål och mätningar av kemikaliernas förekomst i miljön och skadlig exponering av människor. Det pågår ett gediget arbete av bl.a. Miljöförvaltningen och Stockholm Vatten för att begränsa emissionerna av tungmetaller såsom kvicksilver, kadmium, bly och koppar samt organiska miljöföroreningar.

### 5.2 Behov av förändringar

- Kunskap om de kemikalier som tillverkas och importeras i mindre mängd än 10 ton per år måste återfinnas. Det bör vara möjligt att identifiera de ämnen som är farliga oavsett mängd. De krav som enligt REACH föreslås för kemikalier över 10 ton bör därför gälla även för kemikalier över 1 ton.
- Det måste anslås medel för en fortsatt kartläggning och en ökad förståelse för gifternas flöden och hur de påverkar människor och miljön för klargöra behov av skydd m.m., som vidare kan utgöra grund för hur lagstiftningen formuleras.
- Mål och delmål måste knytas till rättsliga krav. De rättsliga kraven måste (kopplat till målen) vara tydligare och mer dirigerande. De nuvarande miljömålen måste konkretiseras och löpande kontrolleras och preciseras för att möjliggöra en grund för rättsliga krav.

---

<sup>65</sup> Miljömålsportalen - När vi delmålen / Uppföljning av indikatorer 2006, <http://miljomal.nu/> (3.7, 2006).

- Tillsynsmyndigheten måste kunna åberopa miljömålen som grund och stöd för sina ingripanden. Genom väl preciserade föreläggande som överensstämmer med förvaltningsrättsliga krav på exakthet bör myndigheten i än större utsträckning kunna stödja kraven på principerna.
- Kunskapskravet, försiktighetsprincipen och produktvalsregeln måste få än tydligare genomslag. Substitutionsprincipen måste stärkas i tillstånds-prövningen så att särskilt farliga kemikalier inte ges tillstånd om de kan ersättas av mindre farliga kemikalier. Kemikalier som är särskilt farliga bör aldrig kunna godkännas om det inte finns synnerliga skäl. Ett sådant skulle kunna vara att det saknas alternativa kemikalier för att lösa ett väsentligt samhällsintresse.
- Det måste göras möjligt för myndigheten att ingripa med olika förelägganden då miljöproblemen så kräver. Reglerna måste möjliggöra fler ingripanden även mot individer i ett kollektiv samt ställa än mer preciserade krav på märkning, information och analys av ämnena innan de sätts ut samt en presumtion om farlighet för ämnen som förekommer i samma grupp/ typ av föroreningar.
- Tillstånden för de särskilt farliga kemikalier, som inte kan ersättas, bör tidsbegränsas till högst fem år. Varje tillstånd bör villkoras med en avvecklingsplan för kemikalien och öppna för mindre farliga alternativ att komma till användning.
- Miljökvalitetsnormer bör användas för att åstadkomma gränser för farliga kemikaliers förekomst i luft, vatten och mark. Tydliga och genomförbara åtgärdsprogram bör knytas till dessa kvalitetsnormer.
- Ämnen som saknar data om hälso- och miljöegenskaper och konsekvenser ska inte få släppas ut på marknaden intill dess att vetenskapliga data har tagits fram. Ansvaret för data och utredning skall såsom också REACH föreskriver tydligare fördelas på de företag som tillverkar eller saluför kemiska produkter. Utredningar om ämnens egenskaper bör tillgodose försiktighetsprincipen och tillsynsmyndigheten bör ges rätt att med stöd av försiktighetsprincipen förbjuda en kemikalie vars egenskaper inte är fullt tillräckligt utredda.
- Myndigheterna bör ges befogenhet att kräva miljökonsekvensbeskrivningar av kemiska ämnen och härigenom framtvinga alternativa val som möjliggör påtryckning att efterleva produktvalsregeln.
- Substitutionsregeln bör stödjas av försiktighetsprincipen och förorenaren betalar principen i större utsträckning. Försiktighetsprincipen måste berättiga till åtgärder för att förhindra skada även om orsakssamband inte helt kan fastställas grundade på tillgängliga vetenskapliga fakta. Syftet måste vara att förebygga både säkert förutsebara olägenheter och möjliga skador och olägenheter.
- Tillsynen måste samordnas mellan myndigheter och nivåer. Kommunens kompetens måste höjas och organiseras och resurser måste tillsättas för att möta dessa behov.

- Kraven på information om kemikalier i varor måste skärpas. Konsumenter och offentliga upphandlare ska få lättillgänglig information om vad en vara innehåller.

## Åtgärder och ansvar

Stockholms miljöförvaltning bör kontakta de politiskt ansvariga i staden och diskutera den rådande problembilden. Den bristfälliga tillsynen och avsaknaden av de rättsliga instrumenten gör att målet om en Giftfri Miljö inte kommer att uppnås.

En dialog bör upptas med Judith Melin som är ansvarig för en översyn av svensk rätt med anledning av ikraftträdandet av REACH .

Kontakt bör tas med Länsstyrelsen samt Kemikalieinspektionen för etablerande av ett kommunikationsnätverk med kontinuerlig konkret information om den pågående utvecklingen. Enligt 26 kap 6 § miljöbalken skall tillsynsmyndigheter samarbeta med varandra.

Stockholm miljöförvaltning bör be Länsstyrelsen samt Kemikalieinspektionen att ange inriktning på tillsynen grundad på bedömning av olika ämnens farlighet och prioritet. Myndigheterna bör vidare erbjuda stöd och utbildning till kommunens ansvariga för i anslutning till den angivna inriktningen.

Stockholm miljöförvaltning bör i större utsträckning tänja på rätten och pröva ärenden i domstol för att etablera en praxis som kan utvärderas och fungera som en del i utvecklandet av en mer ändamålsenlig lagstiftning. Förvaltningen bör genom att kräva uppgifter, meddela förbud, anmäla överträdelse (26 kap 2 § MB) agera offensivt.

Detta gäller först och främst;

- Substitutionsprincipen
- Kunskapskravet
- Försiktighetsprincipen
- Förelägganden och förbud

Tillsynen skall säkerställa syftet med miljöbalken enligt 26 kap 1 § MB. Syftet är att främja hållbar utveckling enligt 1 kap 1 § MB. Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att lagstiftningen skall följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas (26 kap 9 § MB). Förelägganden och förbud får inte begränsa ett tidigare meddelat tillstånd men i allvarliga situationer, dvs. för att undvika att ohälsa eller allvarlig miljöskada på miljön uppkommer, får brådskande förelägganden eller förbud meddelas.

Förvaltningen bör t.ex. agera utifrån vad som är miljömässigt motiverat och få fram en praxisgräns för vad som idag anses rymmas inom ”mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet”, (26 kap 9 § MB) dvs. pröva var gränsen går för hur ingripande åtgärderna får vara i syfte att skydda miljön mot miljögifter och därmed iscensätta målet Giftfri miljö (för att lagstiftningen skall följas).

Det är också skäligt att mer offensivt pröva den nuvarande innebörden av brådskande förelägganden för att undvika ohälsa eller allvarlig miljöskada där det finns laga kraftvunna tillstånd enligt 24 kap 1 § MB (26 kap 9 § MB).

En annan viktig del är skyldigheten att anmäla om det finns misstanke om brott enligt 26 kap 2 § MB.

Miljöförvaltningen bör meddela föreläggande grundat på produktvalsregeln för att klarlägga om det idag finns utrymme att rikta krav mot enskilda då den enskilde möjligen kan vidta en åtgärd med farligt ämne som inte är försumbar i det enskilda fallet, dvs. testa gränserna för den nuvarande innebörden 2 kap 1 § 2 st. samt 2 kap 4 § MB ställt i relation till syftet med miljöbalken (inklusive uppställda miljömål) samt de alltmer kända problem som hanteringen av kemikalier medför.

Miljöförvaltningen bör också förelägga om förbud mot företag inom deras tillsynsområde som bedriver verksamhet i de fall där tillräcklig kunskap och dokumentation om ett ämne saknas. Miljööverdomstolens dom har t.ex. den 19 mars 2007 visat att användning av kemikalier, som det inte finns dokumenterad kunskap om, inte får användas. Det är rimligt att tillsynsmyndigheten nu följer denna utveckling och samtidigt lyfter upp försiktighetsprincipen i dessa typer av förelägganden.

## Referenser

### Offentligt tryck

### Propositioner

En god livsmiljö. Regeringens proposition 1990/91:90.

Regeringens proposition 1999/2000:81.

Miljöbalk. Regeringens proposition 1997/98:45.

Svenska miljömål - miljöpolitik för ett hållbart Sverige. Regeringens proposition 2004/05:150.

Svenska miljömål och åtgärdsstrategier. Regeringens proposition 2000/01:130. 2003/04:132 ?

## **SOU**

Kommunerna och miljöarbetet SOU 1993:19.

Bättre klimat, miljö och hälsa med alternativa drivmedel. Betänkande av Miljöklassutredningen. SOU 1996:184.

En hållbar kemikaliepolitik. Betänkande av Kemikommittén. SOU 1997:84.

Framtidens miljö – allas vårt ansvar. Betänkande av Miljömåls kommittén. SOU 2000:52.

Miljöbalkens sanktions och hänsynsregler SOU 2004:37.

## **Regeringens skrivelser**

ESO- rapport om den kommunala miljötillsynen, Att granska sig själv, Ds 2000:67.

## **Domar**

Miljööverdomstolens dom 2003-10-13, M 9421-02.

Miljööverdomstolens dom 2005-03-23, M 9336-02.

Miljööverdomstolens dom 2005-05-23, M 5383-04.

Miljööverdomstolens dom 2006-11-06, DM 89.

Regeringsrätten, RÅ 1998 ref. 56.

Kammarrätten i Jönköping dom 1997-03-05, 303-309-96.

EG-domstolens förhandsavgörande 1996, M 100/96, ECR I-01499.

EG-domstolens dom 2000, M 473/98, ECR I-05681.

## **Webbplatser**

Kemikalieinspektionen: [www.kemi.se](http://www.kemi.se)

Livsmedelsverket: [www.slv.se](http://www.slv.se)

Naturvårdsverket: [www.naturvardsverket.se](http://www.naturvardsverket.se)

Regeringen: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Stockholm stad: [www.miljo.stockholm.se](http://www.miljo.stockholm.se)

Svenska Naturskyddsföreningen: [www.snf.se](http://www.snf.se)

Miljömålsportalen: [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu)

## Övrigt

Nilsson, A., *Att byta ut skadliga kemikalier: substitutionsprincipen –en miljörettslig analys*, Stockholm, 1997.

Michanek, G., & Zetterberg, C., *Den svenska miljöretten*, Uppsala, 2004.

Mahmoudi, S., *EU:s miljörettslag*, Stockholm, 2003.

Rubenson, S., *Miljöbalken: den nya miljöretten*, Stockholm, 2003.

Westerlund, S., *Miljörettsliga grundfrågor*, Åmyra, 2003.

Westerlund, S., *Lag om kemiska produkter*, Stockholm 1985.

Naturvårdsverkets yttrande Dnr 125-7003-03 Rp (M2003/3975/knb).

Naturvårdsverket handbok, *Operativ tillsyn*, 2001:4.

Swedwatch, Fair trade center, SNF Bristande miljö- och etikkontroll i Kina. En rapport om Clas Ohlsons och Biltemas inköp, Rapport nr 14, 2006.

Kemikalieinspektionen, Delrapport, *Tillämpningen av produktvalsprincipen i tillsynen inom kemikalieområdet*.

Kemikalieinspektionen, *Information om varors innehåll av farliga kemiska ämnen*, rapport 6/04.

Kemikalieinspektionen, *Nya hjulspår*, rapport 6/94.

Kemikalieinspektionen, *Barn och kemiska hälsorisker – förslag till åtgärder*, rapport 1/07.

Riksrevisionsverket RiR 2006:4, Mer kemikalier och bristande kontroll- tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter.

Svenska Miljöinstitutet, Remberger, M., Sternbeck, J., och Strömberg, K., *Screening av triclosan och vissa bromerade fenoliska ämnen i Sverige*, IVL Rapport B1477-2.





ISSN: 1653-9168