



Handläggare: Ulf Mohlander
Telefon: 08-508 28 830

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
2012-08-28 p 29

Miljömålsberedningens delbetänkande - Minska riskerna med farliga ämnen! (SOU 2012:38), Kemikalieinspektionens rapport Bättre EU-regler för en giftfri miljö och Kemikalieinspektionens PM Handlingsplan för en giftfri vardag - förslag till åtgärder

Remiss från kommunstyrelsen dnr: 001088/2012

Förvaltningens förslag till beslut

1. Godkänna förvaltningens förslag till remissvar
2. Justera beslutet omedelbart

Gunnar Söderholm
Förvaltningschef

Ulf Mohlander
Enhetschef

Sammanfattning

Förutsättningarna för att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö kommer inte att vara på plats till 2020 trots att åtgärder har vidtagits. Med nuvarande arbete kommer det dröja mycket länge innan målet kan nås. I miljömålsberedningens betänkande ”Minska riskerna med farliga ämnen!” redovisar utredningen vad som krävs för att uppnå målet om en giftfri miljö, samt generationsmålets delar om minimal miljöpåverkan på människors hälsa och kretslopp fria från farliga ämnen.

Förvaltningen anser att miljömålsberedningens förslag till strategi och KemIs PM om åtgärder för en giftfri vardag i allt väsentligt innehåller relevanta förslag och stödjer dessa. Här vill förvaltningen betona vikten av att Sverige driver frågan om att kemiska ämnen i varor ska omfattas av Reach regelverk, bland annat att information om innehållet av farliga ämnen i varan ska vara tillgänglig i alla led under varans livscykel. Kemikaliepolitiken är redan idag komplex och förvaltningen har farhågor om att den blir allt mer svåröverblickbar. Här kan det lokala perspektivet med sin miljöövervakning, kunskapsanalys samt verktyg i form av offentlig upphandling och tillsyn ge överblick och bidra med kunskap i prioritering och åtgärdande av de mest angelägna riskerna i urbana områden, dvs i områden där större delen av Sveriges befolkning vistas. Om det svenska systemet med lokal tillsyn, som gjort att många kommuner varit drivande i utvecklingen av det svenska kemikaliearbetet, också genomfördes på Europainivå skulle det ge möjlighet till internationellt samordnade tillsynsinsatser och därmed skulle städernas kemikaliearbete inom EU kunna bli en faktor att räkna med inom framför allt sådana som är problematiska i urbana områden.

Förvaltningen föreslår mot denna bakgrund att strategin kompletteras med ett förslag om att Sverige driver frågan i EU om att lokala myndigheter ska ges möjlighet att bedriva tillsyn på kemikalieområdet

Bakgrund

Regeringen beslutade den 1 juli 2010 att tillkalla en parlamentarisk Kommitté, Miljömålsberedningen (dir 2010:74), med uppdrag att lämna förslag till regeringen om hur miljö kvalitetsmålen och generationsmålet kan nås.

Beredningen har fått uppdraget att senast den 15 juni 2012 ta fram ett förslag till en strategi för Sveriges arbete inom EU och internationellt för en giftfri miljö.

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

I betänkandet redovisar utredningen vad som krävs för att uppnå målet om en giftfri miljö, samt generationsmålet delar om minimal miljö påverkan på människors hälsa och kretslopp fria från farliga ämnen. Dessutom analyseras tänkbara åtgärder och prioriteringar bland dessa. Etappmål föreslås för de allra

viktigaste insatserna och de åtgärder som bedöms mest verkningsfulla och kostnadseffektiva.

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

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

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

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

Beredningen lyfter här även fram två särskilt angelägna frågor genom bedömningar:

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

Beredningen föreslår också tre etappmål som i huvudsak ligger utanför den traditionella kemikaliepolitiken och som är av betydelse för att miljö kvalitetsmålet

Giftfri miljö och relevanta delar av generationsmålet ska kunna nås:

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



- Etappmål om att minska barns exponering för farliga ämnen.

Beredningen lyfter även fram två särskilt angelägna frågor genom bedömningar.

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

Bättre EU-regler

Kemikalieinspektionen (KemI) fick i juni 2011 ett uppdrag från regeringen att tillsammans med åtta andra centrala myndigheter göra en bred genomgång av EU:s lagstiftning och andra styrmedel på EU-nivå med betydelse för kemikaliehantering. Rapporten är en redovisning av detta regeringsuppdrag. Avsikten är att rapporten bl.a. ska kunna användas av Miljömålsberedningen i arbetet med ny strategi för en giftfri miljö. Under genomförandet av uppdraget har vi tagit in synpunkter från näringsliv, konsument- och miljöorganisationer och andra berörda.

Rapporten innehåller en genomgång av EU-lagstiftningen på ett tiotal områden med anknytning till kemikaliekontrollen och miljömålet Giftfri miljö. Redogörelsen för vilka regler som finns kompletteras med en analys av brister och utvecklingsbehov i EU-reglerna och förslag till vilka ändringar som kan vara aktuella och som bör drivas av Sverige. Vi har gjort en särskild genomgång av vilka varuregler i EU som reglerar kemikalieaspekter. Rapporten innehåller förslag till nya regler på ett område (textilier). En särskild analys har vidare gjorts av de miljöregler inom Naturvårdsverkets ansvarsområde som anknyter till de regler som behandlar kemikalier. Genomgången av EU-reglerna kompletteras med en redogörelse för det globala kemikaliearbetet.

Ärendet

Kommunstyrelsen har fått rubricerat ärende från Miljödepartementet för svar senast 1 oktober. Remissen innehåller också KemIs rapport - Bättre EU-regler för en giftfri miljö samt KemIs PM - Handlingsplan för en giftfri vardag – förslag till åtgärder. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till miljö- och hälsoskyddsnämnden för svar senast 29 augusti.



Ärendets beredning

Miljöanalysenheten har samordnat remisshanteringen inom förvaltningen. Plan- och miljöavdelningen har deltagit i beredningen av ärendet.

Förvaltningens synpunkter och förslag

I Naturvårdsverkets fördjupade utvärdering av miljömålen 2012 – Steg på vägen, konstateras att det inte är möjligt att nå miljökvalitetsmålet Giftfri miljö till år 2020 med idag beslutade eller planerade styrmedel. Den ökande konsumtionen leder till ökad kemikalie- och varuproduktion globalt vilket bidrar till diffus spridning av farliga ämnen. Långlivade ämnen som är spridda i miljön och lagrade i varor och byggnader kan påverka människor och miljö under lång tid. För att förebygga skadliga effekter på människor och i miljön behöver farliga ämnen identifieras och användningen begränsas. Nya EU-regler driver fram ökad kunskap om ämnens farliga egenskaper, men ändå bedöms tillräcklig kunskap för nödvändig riskbedömning inte finnas till 2020. Dessutom kan nya risker med kemiska ämnen uppstå, vilket kan fördröja att miljökvalitetsmålet nås. Användningen av särskilt farliga ämnen har begränsats genom EU-regler men ytterligare insatser behövs, bland annat internationella konventioner och teknisk utveckling.

Trots åtgärder och ökad medvetenhet om kemikaliers spridning och de konsekvenser den medför kvarstår till stora delar problematiken med exponering av människa och miljö. Sverige har en lång tradition av kemikaliearbete och en hög ambitionsnivå när det gäller att reglera riskerna för de farligaste ämnena och har också bidragit till att den europeiska kemikaliepolitiken utvecklats så att Reach idag existerar. De flesta regleringar av kemikalier är idag harmoniserade inom EU och det nationella utrymmet för att skärpa dessa är begränsat. Det är därför naturligt att en stor del av det föreliggande förslaget till strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö är inriktad på arbetet inom EU.

Förvaltningen anser att miljömålsberedningens förslag till strategi och KemIs PM om åtgärder för en giftfri vardag i allt väsentligt innehåller relevanta förslag och stödjer dessa. Bland annat att Sverige bör ta ett aktivt ledarskap i EU-arbetet och att Reach bör genomgå betydande förändringar. Här vill förvaltningen betona vikten av att Sverige driver frågan om att kemiska ämnen i varor ska omfattas av Reach regelverk, bland annat att information om innehållet av farliga ämnen i varan ska vara tillgänglig i alla led under varans livscykel. Tillsynen av kemikalierregleringen behöver stärkas inom EU med större inslag av samverkan mellan



medlemsländerna men också att möjligheterna till en effektivare kemikalietillsyn i Sverige utreds.

Behovet av en effektivare tillsyn har ökat som en följd av regelverkets komplexitet. Miljöbalken och reglerna i REACH låter sig inte med lätthet sammansmältas vilket leder till att de som ska följa lagstiftningen behöver mycket hjälp och tillsyn för att korrekt hantering av kemikalier ska kunna ske. Det krävs mer tillsynsresurser, en tydligare lagstiftning och handfastare vägledning från centrala tillsynsmyndigheten. Oron för kemikaliers spridning och påverkan på hälsa och miljö är en stor fråga för stockholmarna. Tillsynsarbetet inom området är en mycket viktig del av det lokala kemikaliearbetet. Tillsynen kan bl.a. avse primärproducenter (tillverkare och importörer) av kemikalier, hantering av kemikalier i olika verksamheter, överlåtelse av kemikalier i detaljhandeln samt kemiska ämnen i varor. Inom huvuddelen av dessa områden kan tillsyn idag bedrivas på lokal nivå och förvaltningens uppfattning är att det vore en fördel om den lokala myndigheten kunde bedriva tillsyn över hela kemikaliekedjan, dvs. från importör till slutanvändare. Mot denna bakgrund anser förvaltningen att miljötillsynsförordningen bör ändras så att KemI ges möjlighet att delegera tillsynen av tillverkare och importörer till lokala tillsynsmyndigheter.

Även på varuområdet har tillverkare och importörer ett stort ansvar men för den enskilde konsumenten är den enskilda butiken ”motpart”. Då butikerna ansvarar för de varor man saluför är också den lokala varutillsynen viktig för att säkerställa att varor som innehåller förbjudna kemiska ämnen eller sådana där begränsningar gäller inte saluhålls. Genom den lokala tillsynen ökar medvetenheten hos de enskilda handlarna och därigenom även trycket på tillverkare/importörer genom att detaljhandelsledet ställer fler frågor/krav avseende de varor man köper in.

Grundläggande för en effektiv tillsyn är slutligen att tillräckliga resurser kan avsättas. Förvaltningens uppfattning är att Reachtillsynen, i likhet med vad som gäller för miljöbalkstillsynen, så långt möjligt ska finansieras med avgifter. Den kommunala kemikalietillsyn som bedrivs idag i Stockholm finansieras genom årliga avgifter. Det är förvaltningens uppfattning att tillsynen över primärproducenter ska finansieras på samma sätt. För att maximera förutsägbarheten för företagen bör en årlig avgift, lämpligen en del av den kemikalieavgift som idag betalas till staten, kunna tas ut av de kommuner som väljer att utöva tillsyn över tillverkare och importörer. På varuområdet är det vidare viktigt att även kostnader utöver de personella, t.ex. analyskostnader, är möjliga att ta ut av de företag som blir föremål för tillsyn.



Även beredningens förslag om ökad miljöhänsyn i EUs läkemedelslagstiftning, krav inom EU på farliga ämnen i återvunna och nyproducerade material, fokus på barns exponering för farliga ämnen är nödvändiga inslag för att strategin ska bli verkningsfull. Vad gäller KemIs PM tillstyrker förvaltningen förslagen men vill särskilt uttrycka sitt stöd till att KemI ges ett särskilt forskningsanslag för att kunna etablera långsiktiga samarbeten med forskarsamhället till stöd för arbetet med miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Trots alla viktiga och relevanta förslag i strategin har förvaltningen farhågor om att kemikaliepolitiken blir alltmer komplex och svåröverblickbar. Att den i sin analys och reglering av användningen av hundra- eller tusentals kemiska ämnen inom en mängd olika tillämpningsområden får de mest angelägna och kanske också lättplockade åtgärderna att försvinna i myllret av all information, men också att bristen på överblick gör det svårt att avgöra vilken information och forskningsinsatser som behövs för att bedriva ett effektivt åtgärdsarbete. Förvaltningen ser inte att beredningen här till fullo har insett de möjligheter som det lokala perspektivet med sin miljöövervakning, kunskapsanalys samt verktyg i form av offentlig upphandling och tillsyn kan bidra med i prioritering och åtgärdande av de mest angelägna riskerna i urbana områden, d v s i områden där större delen av Sveriges befolkning vistas.

I avsnittet om en strategi för åtgärdsinriktad forskning och innovation, sid 105, betonar utredningen behovet av kunskap om källor till flöden av kemikalier och varor i samhället för att få en bild av var den allvarligaste exponeringen av människa och miljö sker. I Stockholm har substansflödesanalyser upprättats för farliga ämnen där halterna varit förhöjda i förhållande till de naturliga sedan början av 1990-talet. Detta arbete har i väsentliga delar genomförts av forskare knutna till institutioner med lång tradition av forskning med systemanalytisk utgångspunkt. Arbetet har i många fall varit framgångsrikt och bidragit till att identifiera källor och genomföra verkningsfulla åtgärder i ett stockholmskt miljöperspektiv, bland annat för PCB, kvicksilver, bly, PAH och alkylfenoler. Genom deltagande i EU-projekt har förvaltningen kunnat sprida detta arbetssätt till andra länder inom EU och i det senaste projektet, COHIBA, till länderna runt Östersjön.

Den främsta anledningen till att Stockholm har haft ambitionen att skaffa denna kunskap är att staden är lokal tillsynsmyndighet på kemikalieområdet med vilja att bedriva ett kostnadseffektivt tillsynsarbete som ger hög miljönytta för medborgarna. Det har visat sig inom EU-projekten men även i andra sammanhang att det utanför Sverige är svårt att hitta kompetenta samarbetspartners på kommunal



nivå inom kemikalieområdet. I en nyligen genomförd enkät inom Eurocities miljöforum om vilka områden som medlemsstäderna prioriterade var det bara Stockholm och Malmö som angav miljögifter. Detta beror troligen på att Sverige idag är ett av få länder i Europa där den lokala tillsynen av kemikalier i huvudsak bedrivs av lokala tillsynsmyndigheter, kommuner, som har kompetens och rådighet för att driva frågan.

Om det svenska systemet med lokal tillsyn kunde genomföras också på Europeanivå skulle det ge möjlighet till internationellt samordnade tillsynsinsatser av det slag som idag genomförs med gott resultat i storstadssamverkan mellan Stockholm, Göteborg och Malmö. Städerna i Europa skulle därmed tillsammans kunna bli en faktor att räkna med inom kemikalieområdet och kunna utöva ett starkt tryck på utfasning av oönskade kemikalier, framför allt sådana som är problematiska i urbana områden. Förvaltningen föreslår mot denna bakgrund att strategin kompletteras med ett förslag om att Sverige driver frågan i EU om att lokala myndigheter ska ges möjlighet att bedriva tillsyn på kemikalieområdet.

Bättre EU-regler

KEMIs rapport är välskriven och informativ. Förslag verkar överlag väl avvägda, även om många av förslagen rör detaljer i den europeiska kemikalielagstiftningen där förvaltningen inte besitter tillräcklig detaljkunskap.

Uppdraget och rapporten (kap. 1)

Miljöförvaltningen har inga synpunkter

Vad behöver bli bättre på EU-nivå? (kap. 10)

Miljöförvaltningen har inga ytterligare synpunkter

Miljöhandlingsprogram, strategier och översyner (kap. 3.4, kap. 10)

Miljöförvaltningens synpunkter

Förvaltningen vill understryka vikten av samordningen mellan vattendirektiven och kemikalielagstiftningen. Det är två skilda regelverk och vattendirektiven har sina listor över farliga ämnen och kemikalielagstiftningen sina. Det blir ofta svårt att hålla reda på vilken bestämmelse som gäller för vad. Det blir extra tydligt eftersom vattendirektiven i Sverige implementerats som miljökvalitetsnormer. Det är inte helt enkelt att hantera frågorna vare sig för myndigheter eller verksamhetsutövare



Några övergripande frågor (kap. 9)

Miljöförvaltningen har inga synpunkter

Barn och kemikaliesäkerhet (kap. 9)

Miljöförvaltningens synpunkter

Det hade varit värdefullt om KEMI utvecklat något om problemen med befintliga miljöer där barn vistas. Skall all PVC-mattor på förskolor bytas ut? Hur skall miljöövervakningen i barnmiljöer gå till. Vad hade man konkret tänkt sig.

Reach och CLP (kap. 5.1)

Miljöförvaltningens synpunkter

Det KEMI skriver väl strukturerad information kan inte nog understrykas. Förvaltningen välkomnar också forskningen om ”ny toxikologi”, dvs testmetoder som är enklare och som gör att djurförsök kan undvikas.

Bekämpningsmedel (kap. 6.1)

Miljöförvaltningen har inga synpunkter

Livsmedel (kap. 6.2)

Miljöförvaltningens synpunkter

Det är uppenbart att livsmedelskontrollen får allt starkare inslag av kemikaliekontroll i en vidare mening än vad som gällt hittills. I Stockholm har miljöförvaltningen redan påbörjat ett sådant arbete. Men gränsen mellan kemikalietillsyn och livsmedelskontroll kommer att bli än mer överlappande. Det kommer att kräva resurser för att klara utbildning och utveckling.

Läkemedel (kap. 6.3)

Miljöförvaltningens synpunkter

Det finns inga ytterligare synpunkter, men återigen är detta ett exempel på att vattenbestämmelser och kemikalielagstiftning måste samordnas bättre.

Kosmetiska och hygieniska produkter (kap. 6.4)

Miljöförvaltningens synpunkter

Detta är en viktig fråga för miljöförvaltningen. Det förtjänar att understrykas att de verksamheter där förbjudna ämnen påträffas ofta har direktimporterat varorna – i



regel från ett land utanför Europa. Det ställer särskilda krav på information m m till kommunernas hälsoskyddsinspektörer.

Regler om Kemikalier i varor (kap. 7.1 – 7.7)

Miljöförvaltningens synpunkter

Här hänvisar förvaltningen till vad som tidigare anförts om vikten av utvecklad lokal kemikalietillsyn.

Informationskrav om kemikalier i varor (kap. 7.8)

Miljöförvaltningen har inga ytterligare synpunkter

Miljömärkning och grön upphandling (kap. 7.8 – 7.9)

Här pågår ett arbete i Stockholm och det är viktigt att staden kan utveckla enkla och praktiska verktyg för stadens upphandlare så att relevanta miljökrav kan ställs vid upphandlingar.

Stärkt tillsyn (kap. 8.2)

Miljöförvaltningen hänvisar till vad som anförts tidigare i tjänsteutlåtandet

Gifffria och resurseffektiva kretslopp (kap. 8.3 – 8.8)

Miljöförvaltningens synpunkter

Det är viktigt att det går att utveckla nya insamlingssystem som underlättar för hushållen att lämna farligt avfall. Om det vore lika enkelt att lämna sådant avfall som att lämna tidningar eller förpackningar skulle stora förbättringar kunna ske.

Säker destruktion av särskilt farliga ämnen (kap. 8.9)

Miljöförvaltningen har inga ytterligare synpunkter

Miljöövervakning (kap. 8.10)

Miljöförvaltningens synpunkter

Det är viktigt att kraven på nya metoder för miljöövervakning utvecklas i nära samarbete med landets kommuner. Det är också viktigt att kraven på kommunerna blir konkreta och tydliga.

Kemikalier i vattenmiljön (kap. 8.11)

Miljöförvaltningens synpunkter

Återigen vill förvaltningen påminna om samordningen mellan vattendirektiven och kemikalielagstiftningen.



Det globala kemikaliearbetet (kap. 4)

Miljöförvaltningen har inga ytterligare synpunkter

Bilagor

1. Sammanfattning av Miljömålsberedningens delbetänkande, Minska riskerna med farliga ämnen! (SOU 2012:38)
2. Sammanfattning av KemI Rapport Nr 1/12 Bättre EU-regler för en giftfri miljö
3. Sammanfattning av KemIs PM Handlingsplan för en giftfri vardag – förslag till åtgärder