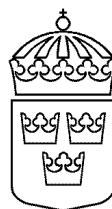


Näringsutskottets yttrande

1995/96:NU1y

PVC



1995/96
NU1y

Till jordbruksutskottet

Jordbruksutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att yttra sig över motionerna 1994/95:Jo624 (c) och 1994/95:Jo687 (mp) med förslag om bl.a. avveckling av polyvinylklorid (PVC).

Företrädare för plastindustrin har inför näringsutskottet lämnat upplysningar i ärendet.

Näringsutskottet

Motionerna

I motion 1994/95:Jo624 (c) hävdas att PVC har en negativ miljöpåverkan i samband med tillverkning, användning och kvittblivning. Motionärerna hänvisar bl.a. till att det vid tillverkningsprocessen sker utsläpp av klororganiska ämnen och kvicksilver. Vissa PVC-produkter anses vid användningen avge s.k. mjukgörare till omgivande miljö. Samtliga kvittblivningsmetoder (deponi, förbränning, materialåtervinning) sägs medföra negativa miljökonsekvenser. Motionärerna påpekar att alternativa material som kan ersätta PVC redan finns inom många produktområden. Mot denna bakgrund lämnas förslag om ett antal tillkännagivanden från riksdagen till regeringen. Dessa förslag innebär sammanfattningsvis att:

- regeringen bör utnyttja alla tillgängliga möjligheter att skyndsamt minska den negativa miljöpåverkan vid PVC-tillverkning (yrkande 1),
- s.k. ftalater som används för att mjukgöra viss PVC bör avvecklas (yrkande 2),
- avvecklingen av bly och organiska tennföreningar som stabilisatorer i PVC bör fullföljas snarast (yrkande 3),
- konventionell deponi bör betraktas som en olämplig kvittblivningsmetod för PVC (yrkande 4),
- förbränning av PVC endast bör ses som en kortsiktig kvittblivningsmetod (yrkande 5),
- materialåtervinning av PVC inte bör rekommenderas (yrkande 6),
- produkter av PVC och andra klorerade plaster bör märkas (yrkande 7),

– dagens mjukgjorda PVC samt styv PVC med miljöskadliga s.k. additiv bör avvecklas snarast och senast år 2000.

Även i motion 1994/95:Jo687 (mp) anføres att PVC påverkar miljön negativt i flera avseenden. Motionärerna anser att ett totalförbud mot tillverkning och försäljning av PVC är den enda rimliga åtgärden för att undanröja denna negativa miljöpåverkan. Riksdagen föreslås besluta om ett förbud mot all tillverkning och försäljning av PVC från den 1 januari år 2000 (yrkande 21). Vidare krävs ett tillkännagivande till regeringen om att återvinning av PVC för närvarande inte är acceptabelt av miljöskäl (yrkande 22).

Bakgrund

PVC – polyvinylklorid – tillhör gruppen klorerade plaster, dvs. plaster som har klor som en av beståndsdelarna. Karakteristiskt för PVC är bl.a. dess blandbarhet med olika tillsatssämnen. Detta utnyttjas för att uppnå olika egenskaper för de färdiga produkterna. PVC-produkten kan bestå av 5-50 % tillsatssämnen. Det är framför allt två typer av tillsatssämnen (additiv) som kommit att diskuteras ur miljösynpunkt, nämligen mjukgörare och stabilisatorer.

Den årliga konsumtionen av PVC-råvara i Sverige beräknas till ca 90 000 ton. Omkring 70 % av all PVC-råvara används inom bygg- och anläggningssektorn. Det största enskilda användningsområdet är rörprodukter som svarar för omkring 34 % av PVC-användningen i Sverige. Andra stora användningsområden är golv och kabel med ca 22 % respektive 13 % av PVC-användningen. Bland användningsområdena utanför byggsektorn kan nämnas sjukvårdsartiklar, husgeråd, kontorsmateriel, elektriska produkter, fritidsartiklar, fordonsdelar m.m.

PVC-branschen kan indelas i tillverkare av PVC-råvara, företag som tillsätter additiv till PVC-råvaran (s.k. compoundingföretag), halvfabrikatstillverkare samt tillverkare av konsument- eller underleverantörsprodukter baserade på PVC. De flesta företagen finns inom slutproduktområdet, medan antalet företag i tidigare förädlingsled är mindre. Omkring 3 000 anställda inom industrin beräknas ha arbeten som är direkt beroende av PVC som råvara.

Import- och exportandelen inom branschen varierar mellan olika företag och produktgrupper. Bland de produktgrupper som har en hög exportandel kan nämnas PVC-råvara, golv och folieprodukter. För dessa produkter är

även importen relativt stor. Av den PVC-råvara som tillverkas i Sverige används ca 40 % inom landet, resten exporteras. Ungefär 60 % av den svenska konsumtionen av PVC-råvara importeras från framför allt Tyskland, Norge och Finland.

Riksdagen har under den senaste femårsperioden vid flera tillfällen behandlat propositioner som tagit upp frågor om användningen av PVC. Våren 1993 godkände riksdagen ett förslag om principer för plasthanteringen i allmänhet i propositionen med riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling (prop. 1992/93:180, bet. JoU14). Riktlinjerna innebär att bättre hushållning med plastmaterial bör eftersträvas och att användningen av särskilt miljöbelastande plastmaterial bör undvikas helt.

Sommaren 1993 tillsatte regeringen Kretsloppsdelegationen. Den har som uppdrag att utforma en strategi för utvecklingen mot ett kretsloppsanpassat samhälle med producentansvar för varorna. Delegationen gavs bl.a. i uppgift att utarbeta en plan för att undvika miljöpåverkan av PVC. År 1994 presenterade delegationen sitt betänkande i den frågan (SOU 1994:104).

Aktuella regeringsuppdrag

Regeringen beslutade i juni 1995 om två myndighetsuppdrag avseende hanteringen av PVC. Båda uppdragen skall slutligt redovisas senast den 30 juni 1996.

Till Kemikalieinspektionen uppdrogs att föreslå åtgärder, och i förekommande fall också avvecklingsplaner, för att minimera hälso- och miljöriskerna från stabilisatorer och mjukgörare i PVC. Förslagen skall vara baserade på konsekvensbelysningar vad gäller miljö, internationella handelsaspekter och effekter för näringsliv och sysselsättning. Pågående arbete inom EU bör belysas. I uppdraget ingår också att ta fram förslag till riktlinjer för märkning av PVC-plaster i syfte att hos branschen initiera införandet av sådan märkning senast till den 1 januari 1997.

Till Statens naturvårdsverk uppdrogs att föreslå kriterier för ett miljöriktigt omhändertagande av PVC-produkter som tjänat ut. I detta uppdrag ingår att bedöma förutsättningarna för återanvändning, materialåtervinning, förbränning och deponering. Vidare bör förslag lämnas till åtgärder för att styra uttjänta varor och produkter av PVC till bästa behandlingsmetoder. Förslagen bör belysas med avseende på miljöeffekter, konsekvenser för sysselsättning och näringsliv, internationella handelsaspekter samt

möjliga alternativ till PVC.

Näringsutskottets ställningstagande

Utgångspunkten för motionsförslagen är att PVC har en dokumenterat negativ miljöpåverkan. Mot denna bakgrund läggs förslag om bl.a. avveckling av PVC-användningen. Näringsutskottet har främst att bedöma de närings- och handelspolitiska aspekter som bör beaktas vid olika beslut om PVC-användningen. Utskottet tar däremot inte ställning i frågor som gäller graden av miljöpåverkan vid tillverkning, användning och kvittblivning av PVC eller vilka restriktioner som av miljöskäl är önskvärda i dessa sammanhang.

Näringsutskottet delar motionärernas inställning att den negativa miljöpåverkan som PVC kan ha i samband med tillverkning, användning och kvittblivning bör begränsas. Utskottet har vid flera tillfällen framhållit att näringspolitiken måste utformas så att den står i harmoni med målet om en god miljö. Krav som ställts på näringslivet av miljöskäl har inte sällan bidragit till en positiv utveckling av den svenska industrin. Enligt uppgift pågår också vad gäller de aktuella produktgrupperna ett arbete med att ersätta bl.a. de additiv som ifrågasatts ur miljösynpunkt med andra ämnen. Ett framgångsrikt arbete på detta område kan leda till att nya konkurrenskraftiga produkter för svensk industri tas fram.

Det behöver således inte råda någon motsättning mellan krav som ställs av miljöskäl och önskemål om en politik som gynnar svenskt näringsliv. Samtidigt måste givetvis en avvägning ibland göras mellan vad som är önskvärt från miljösynpunkt och de effekter som detta kan få för näringslivet och konsumenterna. Tillverkning och användning av PVC-produkter har i dagsläget en inte obetydlig omfattning i svensk industri. Produkternas pris och tekniska materialegenskaper anses ofta vara mycket fördelaktiga. Eventuella beslut om restriktioner mot PVC-användningen av miljöskäl bör därför föregås av en analys av de samhällsekonomiska konsekvenserna inom olika sektorer. Möjligheten att byta ut PVC varierar sannolikt starkt mellan olika produktgrupper. Inom exempelvis förpackningsområdet har ett byte till alternativa material kunnat ske på relativt kort tid. Inom andra produktgrupper torde ett utbyte innebära större svårigheter. Krav på ett snabbt utbyte kan få konsekvenser för bl.a. kvalitet, kostnader och arbetsmiljö. Det är också angeläget att eventuella beslut om restriktioner av miljöskäl i möjligaste mån kan utformas så att den långsiktiga innebörden

klart framgår. Detta är en förutsättning för att den berörda branschen skall kunna beakta dem i sina strukturella beslut.

Det bör vidare understrykas att hänsyn måste tas till Sveriges internationella handelsåtaganden vid utformningen av nationellt formulerade miljökrav. Det kan inte uteslutas att vissa av de aktuella motionsförslagen står i konflikt med de regler som gäller inom EU och enligt internationella handelsavtal. Huvudprincipen inom EU är att en vara som lagligen får marknadsföras i ett EU-land också skall ha marknadstillträde till övriga länder. Samtidigt kan emellertid enligt Romfördraget handelshindrande åtgärder vidtas för att skydda miljön om vissa villkor är uppfyllda.

Även PVC-frågans behandling i övriga EU-länder kan få betydelse för de svenska ställningstagandena. Enligt vad utskottet erfarit finns det inte någon entydig utveckling mot en restriktivare inställning i dessa länder. Däremot pågår liksom i Sverige en debatt om möjligheterna att lösa problemen med vissa av de ämnen som ingår i PVC-produkterna.

De aktuella motionsförslagen, främst i motion 1994/95:Jo624 (c), överensstämmer till stor del med de förslag som fördes fram av Kretsloppsdelegationen. Vid remissbehandlingen av delegationens betänkande har flera remissinstanser redovisat synpunkter i frågor som näringsutskottet har att beakta. Det gäller bl.a. konsekvenser för handel, näringsliv och konsumenter vid en avveckling av PVC-användningen. Sålunda påpekade Boverket och Kommerskollegium i sina remissvar att nationella särlösningar vad gäller PVC-frågan riskerar att komma i konflikt med EU:s harmoniserade lagstiftning. Konkurrensverket framhöll vikten av att de lösningar som delegationens förslag kan leda fram till tillämpas på ett konkurrensneutralt sätt. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) anförde i sitt remissvar att Kretsloppsdelegationen inte på ett övertygande sätt visat så starka miljömässiga motiv att det finns skäl att avveckla PVC generellt. NUTEK ansåg dock att åtgärder bör sättas in mot de miljöstörande ämnena i PVC, dvs. mjukgörare och stabilisatorer. Utfasningen föreslogs ske i successivt samråd med berörd industri så att konkurrenskraftiga och miljöanpassade alternativ kan tas fram.

Näringsutskottet har inte skäl att i detta sammanhang närmare kommentera de remissvar som myndigheterna har avgivit på Kretsloppsdelegationens betänkande. Det kan dock konstateras att det i remissvaren aktualiserats flera frågor som ur näringspolitisk synvinkel behöver övervägas ytterligare innan långsiktiga beslut bör tas om PVC-användningen. Behovet av ett bättre kunskapsunderlag i detta avseende kommer också till

1995/96:NU1y

uttryck i de uppdrag som regeringen i juni 1995 gav till Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket vad gäller hanteringen av PVC. Uppdragen innebär, som tidigare nämnts, att myndigheterna skall ta fram förslag till åtgärder för att minimera hälso- och miljöriskerna med PVC-användning samt åstadkomma ett miljöriktigt omhändertagande av PVC-produkter som tjänat ut. Konsekvenserna av de förslag som lämnas skall belysas med avseende på miljö, internationella handelsaspekter samt effekter för näringsliv och sysselsättning. I uppdraget till Kemikalieinspektionen ingår också att utarbeta förslag till riktlinjer för märkning av PVC-produkter. Även flertalet övriga frågor som berörs i de aktuella motionerna behandlas i regeringsuppdragen, som slutligt skall redovisas senast den 30 juni 1996.

De nämnda regeringsuppdragen innebär sålunda att det under nästa år kommer att finnas ett bättre beslutsunderlag i frågor om bl.a. PVC-användningens miljökonsekvenser och effekterna från närings- och handelspolitiska utgångspunkter av en övergång till alternativa material. Med hänvisning till det anförda förordar näringsutskottet ur näringspolitisk synvinkel att de aktuella motionsyrkandena inte skall föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Stockholm den 26 oktober 1995

På näringsutskottets vägnar

Birgitta Johansson

I beslutet har deltagit: Birgitta Johansson (s), Karin Falkmer (m), Reynoldh Furustrand (s), Mikael Odenberg (m), Sylvia Lindgren (s), Chris Heister (m), Barbro Andersson (s), Lennart Beijer (v), Marie Granlund (s), Göran Häggglund (kds), Dag Ericson (s), Laila Bäck (s), Kerstin Warnerbring (c), Jan Backman (m), Eva Flyborg (fp), Ronny Korsberg (mp) och Frank Lassen (s).

Avvikande mening

Lennart Beijer (v), Kerstin Warnerbring (c) och Ronny Korsberg (mp) anser att den del av yttrandet – under rubriken Näringsutskottets ställningstagande – som börjar med ”Det behöver” och slutar med ”riksdagens sida”

bort ha följande lydelse:

Kretsloppsdelegationen har i sitt betänkande om PVC (SOU 1994:104) utförligt redovisat de miljöproblem som uppstår vid tillverkning, användning och kvittblivning av PVC. I betänkandet finns också redovisat en översiktlig bedömning av möjligheterna att ersätta PVC med alternativa material inom olika produktområden samt de samhällsekonomiska konsekvenserna av ett sådant utbyte. Denna redovisning ger vid handen att ett utbyte av PVC inom flertalet användningsområden kan ske utan större problem. De utredningar som Kretsloppsdelegationen låtit utföra visar vidare att merkostnaderna för berörda näringsgrenar blir betydligt lägre om tillräcklig tid ges för omställning och materialutveckling. Det är mot denna bakgrund angeläget att ett riksdagsbeslut om PVC-användningen kan tas så snart som möjligt. De företag som tillverkar PVC-produkter ges på detta sätt möjlighet att redan nu påbörja en anpassning av produktionen. Som utskottet tidigare anfört kan nationellt formulerade miljökrav på sikt ofta innebära konkurrensfördelar för den egna industrin. När den internationella efterfrågan på miljövänliga alternativ till PVC-produkterna ökar står den svenska industrin väl rustad. Redan i dagsläget finns i många länder tecken på en successivt restriktivare inställning till PVC-användningen.

Även för de företag som använder PVC-produkter är det en fördel om ett politiskt ställningstagande i PVC-frågan nu kan redovisas. Detta ger företagen möjlighet att inhämta kunskap om de alternativa materialen samt anpassa sina rutiner till nya produkter. I en av de utredningar som redovisas i Kretsloppsdelegationens betänkande anges tradition och komplicerade upphandlingssystem som en viktig orsak till valet av PVC framför andra mer miljövänliga produkter. En redovisning av riksdagens syn på hur PVC-användningen bör förändras skulle sannolikt underlätta och påskynda övergången till mer miljöanpassad verksamhet.

Näringsutskottet anser med hänvisning till det anförda att det ur näringspolitisk synvinkel inte föreligger några hinder för riksdagen att i ett tillkännagivande till regeringen förordna en avveckling av miljöskadlig PVC. Det bör dock understrykas att ett beslut om att inleda en avveckling måste utformas på ett konkurrensneutralt sätt. Detta innebär bl.a. att svensk industri inte får missgynnas i förhållande till de krav som ställs på importerade produkter. För att kunna åstadkomma detta kan t.ex. införande av miljöavgifter övervägas. Vilka åtgärder som av miljöskäl bör förordas får det i första hand anses ankomma på jordbruksutskottet att närmare överväga. Näringsutskottet tar därför inte ställning till de enskilda yrkandena i de två

1995/96:NU1y

aktuelle motionerna.