



Kemikaliestrategi för en giftfri miljö

2020/21:FPM36

Miljödepartementet

2020-11-18

Dokumentbeteckning

COM(2020) 667

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén. Kemikaliestrategi för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö

Sammanfattning

Kommissionens meddelande Kemikaliestrategi för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö har presenterats som ett första steg mot en nollutsläppsvision för en giftfri miljö i enlighet med den europeiska gröna given (COM(2019) 640.). Kemikaliestrategin syftar till att stärka skyddet av människors hälsa och miljön, främja innovation för säkra och hållbara kemikalier samt alternativa material, förenkla och stärka regelverket för kemikalier, bygga upp kunskapsbasen till stöd för beslutsfattande och främja en sund hantering av kemikalier och avfall globalt.

Detta omfattar bland annat åtgärder för att i större utsträckning tillämpa ett förebyggande angreppssätt, exempelvis att förbjuda användning av de mest skadliga kemikalierna i konsumentprodukter såsom leksaker, barnavårdsartiklar, kosmetika, rengöringsmedel, material i kontakt med livsmedel och textilier. Strategin omfattar vidare förslag om att reglera hormonstörande ämnen, hantering av kombinationseffekter, gruppvis hantering av ämnen, förslag till generellt förbud mot den stora gruppen PFAS-ämnen samt säkerställa att alla kemikalier används säkrare och mer hållbart. En grundläggande komponent i strategin är också att stödja innovation och användning av nya, mer säkra och hållbara kemikalier samt alternativa material vilket är en viktig förutsättning för övergången till en giftfri och cirkulär ekonomi.

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om en kemikaliestrategi för hållbarhet och en giftfri miljö och dess ambitiösa utformning. En

ambitiös strategi inom EU är viktig för att nå vårt nationella miljö kvalitetsmål *Giftfri miljö* och generationsmålet. Kemikaliestrategin förbättrar också möjligheten att nå andra miljö kvalitetsmål, däribland *God bebyggd miljö*, *Frisk luft*, *Grundvatten av god kvalitet* och *Hav i balans* samt *levande kust och skärgård*. Strategin är också en förutsättning för omställningen till en giftfri cirkulär ekonomi och bidrar till att nå flera av målen om hållbar utveckling i Agenda 2030, bland annat hållbara produktions- och konsumtionsmönster, hälsosamma liv och rent vatten.

Regeringen välkomnar att kemikaliestrategin omfattar åtgärder inom många och för Sverige viktiga områden såsom reglering av hormonstörande ämnen, hantering av kombinationseffekter och förbättrad efterlevnad inom e-handel. Regeringen välkomnar åtgärder som ökar takten med att fasa ut särskilt farliga ämnen, att hantera ämnen gruppvis istället för ett ämne i taget och stödjer åtgärder mot den stora gruppen skadliga och mycket persistenta PFAS-ämnena. Regeringen stödjer vidare åtgärder som leder till giftfria materialkretslopp som är en förutsättning för omställningen till en cirkulär ekonomi.

Regeringen är vidare positiv till att stärka CLP-och Reach-förordningen och stödjer förslag om att i större utsträckning tillämpa ett förebyggande angreppssätt exempelvis genom att skydda särskilt känsliga grupper som barn och gravida och förbjuda användning av de mest skadliga kemikalierna i konsumentprodukter.

Regeringen anser att det nu är viktigt att konkreta, detaljerade förslag skyndsamt tas fram som är tillräckliga för att uppnå de ambitioner och åtgärder som förs fram i strategin om att stärka skyddet av människors hälsa och miljön och stimulera innovation av säkra och hållbara kemikalier samt alternativa material till skadliga kemikalier. Regeringen vill vidare framhålla vikten av att förslagen som tas fram är samhällsekonomiskt effektiva. När kommissionen återkommer med konkretiserade åtgärdsförslag kommer detaljerade svenska ståndpunkter att tas fram.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I det sjunde miljöhandlingsprogrammet (2013–2020) som antogs av rådet och parlamentet i november 2013 lades fast att en EU-strategi för en giftfri miljö skulle tas fram till 2018. Miljöhandlingsprogrammets målsättning för strategin omfattar innovation och utveckling av hållbara alternativ inklusive icke-kemiska alternativ, säkerställa en hög skyddsnivå för hormonstörande ämnen och nanomaterial, hantera kombinationseffekter, kemikalier i varor inklusive importerade och verka för giftfria materialkretslopp och minska inomhusexponering för farliga ämnen.

För regeringen har det varit viktigt att säkerställa att strategin innehållsmässigt och vad gäller ambitionsnivå motsvarar målsättningarna i det sjunde miljöhandlingsprogrammet. En kemikaliestrategi inom EU är viktig för att kunna nå vårt nationella miljö kvalitetsmål Giftfri miljö samt för att genomföra förslagen i propositionen På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken (2013/14:39).

Rådet har vid upprepade tillfällen betonat vikten av att kommissionen presenterar strategin. Senast i juni 2019 antogs slutsatser som bland annat påminner om de åtaganden som lagts fast i sjunde miljöhandlingsprogrammet och som kemikaliestrategin bör omfatta.

Sverige har enskilt och genom en likasinnad grupp av länder under flera år agerat för att kommissionen ska leverera en ambitiös kemikaliestrategi. Senast i juni 2020 lämnade gruppen synpunkter på vad kemikaliestrategin bör omfatta samt publicerade i september en gemensam debattartikel i internationell media.

I likhet med ett antal andra medlemsstater lämnade Sverige i juli 2017 och juni 2020 även in nationella synpunkter till kommissionen. Vidare skickades i december 2019, på Sveriges initiativ och med stöd från tio länder, ett förslag på en EU-handlingsplan för de skadliga och mycket persistenta PFAS-ämnena. PFAS, som omfattar cirka 4 700 ämnen, har lyfts fram som exempel på vikten av att jobba med grupper av ämnen. I kemikaliestrategin finns nu förslag om att begränsa all icke nödvändig användning av PFAS.

Den 14 oktober presenterade kommissionen sitt meddelande om en Kemikaliestrategi för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens meddelande Kemikaliestrategi för hållbarhet – På väg mot en giftfri miljö har presenterats som ett första steg mot en nollutsläppsvision för en giftfri miljö i enlighet med den europeiska gröna given. Kemikaliestrategin syftar till att stärka skyddet av människors hälsa och miljön, främja innovation för säkra och hållbara kemikalier samt alternativa material, förenkla och stärka regelverket för kemikalier, bygga upp kunskapsbasen till stöd för beslutsfattande och främja en sund hantering av kemikalier och avfall globalt.

Detta omfattar bland annat att förbjuda användning av de mest skadliga kemikalierna i konsumentprodukter som leksaker, barnavårdsartiklar, kosmetika, rengöringsmedel, material i kontakt med livsmedel och textilier. Vidare att reglera hormonstörande ämnen, hantering av kombinationseffekter, gruppvis hantering av ämnen, förslag till generellt förbud mot den stora gruppen PFAS-ämnena samt att säkerställa en säkrare och mer hållbar användning av kemikaliert.

Kemikaliestrategin omfattar en handlingsplan med färdplan och tidsplan för 56 åtgärdsförslag samt ytterligare fem bakgrundsdocument med mer

detaljerade beskrivningar av åtgärder inom specifika områden som hormonstörande ämnen, hantering av kombinationseffekter, förslag till åtgärder för den stora gruppen PFAS-ämnen och översyn av Reach enligt artikel 138.

Kemikaliestrategin är indelad i fem huvudområden, som vart och ett innehåller ett varierande antal åtgärdsförslag. Nedan ges några exempel på åtgärder inom vart och ett av dessa områden.

1. Innovation för säkra och hållbara kemikalier

Omfattar bland annat förslag till utveckling av kriterier för säker och hållbar design och att inrätta stödnätverk för samarbete och informationsutbyte om utveckling av sådana alternativ. Att säkerställa stöd och finansiering av utveckling/innovation, kommersialisering och användning av säkra och hållbara ämnen, material och produkter. Förslag om att fastställa resultatindikatorer för att mäta industrins övergång till produktion av säkra och hållbara kemikalier och stärka industriutsläppsdirektivet med syfte att begränsa användning av särskilt farliga ämnen.

Förslag om att säkerställa hållbara produkter och giftfria materialkretslopp bland annat genom att införa rättsliga krav för att minimera innehållet av skadliga ämnen i produkter/varor med särskilt fokus på känsliga grupper och de som har störst återvinningspotential som exempelvis textilier, förpackningar inklusive livsmedelsförpackningar, möbler, elektronik, byggmaterial och byggnader. Vidare förslag om att införa krav på information om kemikalieinnehållet i produkter/varor längs hela varukedjan.

Förslag om att stödja utveckling av innovativa affärsmodeller för industriproduktion bland annat genom forskning, utveckling om och nyttjande av avancerade material, kemikalier med låg klimat- och miljöpåverkan och övergång till förnybar energi i kemikalieproduktionen. Vidare att säkerställa tillgång till riskkapital, särskilt för små och medelstora företag (SME) och nystartade företag.

Att stärka EU:s strategiska oberoende avseende samhällskritiska kemikalier och produktionskapacitet och främja interregionalt samarbete kring hållbara värdekedjor och försörjningssäkerhet.

2. Starkare EU-rättslig ram för att hantera akuta miljö- och hälsoproblem

Förslag om att stärka skyddet mot de mest skadliga kemikalierna genom att utveckla och öka tillämpningen av generell riskhantering avseende särskilt farliga ämnen (SVHC) i konsumentprodukter dvs sådana som orsakar cancer,

genmutationer, är hormonstörande, påverkar reproduktion eller är långlivade och bioackumulerande. Vidare att utvidga den generiska metoden till ytterligare skadliga ämnen som påverkar immunologiska, och neurologiska system eller är skadliga för luftvägarna och specifika organ. Förslag om att upprätta en färdplan för att prioritera ovanstående kemikaliekategorier för gruppvisa begränsningar.

Förslag om att fastställa kriterier för nödvändiga användningar som ska säkerställa att de skadligaste kemikalierna endast tillåts om de är nödvändiga för hälsa och säkerhet eller är kritiska för samhället och om det inte finns godtagbara alternativ. Kriterierna ska vägleda tillämpningen av nödvändiga användningar i all relevant EU-lagstiftning för både generiska och specifika riskbedömningar.

Förslag om att förbättra skyddet av barn mot farliga ämnen i barnavårdsprodukter och andra barnrelaterade produkter för att ge samma skyddsnivå som för leksaker. Vidare att stärka arbetarskyddet när det gäller yrkeshygieniska gränsvärden. Förslag om att utvidga skyddsnivån som gäller för konsumenter enligt Reach-förordningen till att även gälla för yrkesmässiga användare.

Förslag om att fastställa rättsligt bindande kriterier för identifiering av hormonstörande ämnen för konsekvent tillämpning i hela lagstiftningen, generellt förbud mot hormonstörande ämnen i konsumentprodukter och stärka skyddet för arbetare. Vidare att stärka informationskraven i relevant lagstiftning och utveckla test- och screeningmetoder för hormonstörande ämnen.

Förslag om att införa bedömningsfaktor för att väga in kombinationseffekter i riskbedömningen av kemikalier under Reach. Att stärka kraven gällande hantering av kombinationseffekter i annan relevant lagstiftning till exempel om vatten, livsmedelstillsatser, leksaker, material i kontakt med livsmedel, tvätt- och rengöringsmedel samt kosmetika.

Förslag om att införa nya faroklasser i CLP-förordningen avseende hormonstörande ämnen, persistens, mobilitet och bioackumulering. Att införa nya kategorier av särskilt farliga ämnen (SVHC) under Reach avseende hormonstörande, persistenta, mobila och toxiska samt mycket långlivade och mycket mobila ämnen. Förslag om skärpta informationskrav i lagstiftningen för att möjliggöra bättre miljöriskbedömningar och stärka lagstiftningen för kemiska föroreningar i livsmedel.

Förslag om att införa generella förbud mot PFAS och endast tillåta samhälls nödvändiga användningar, gruppvis hantering av PFAS i alla relevanta lagstiftningar (vatten, hållbara produkter, livsmedel, industriutsläpp och avfall), vidta globala insatser, utveckla innovativa metoder för att sanera PFAS-föroreningar och tillhandahålla finansiering för forsknings och innovation för att ersätta PFAS.

3. Förenkling och konsolidering av den rättsliga ramen

Förslag om att inrätta ett förfarande för ”ett ämne en bedömning” för att samordna faro-/riskbedömningen av kemikalier horisontellt över hela kemikalielagstiftningen och att arbetet så långt som möjligt sker på ett samordnat, transparent och synkroniserat sätt. För att åstadkomma detta ämnar kommissionen använda ett samordningsverktyg¹ som syftar till att ge berörda myndigheter överblick över pågående initiativ och inrätta en expertgrupp bestående av medlemsstater, berörda direktorat inom kommissionen och EU myndigheter samt en samordningsmekanism inom kommissionen. Vidare förslag om omfördelning av EU:s tekniska och vetenskapliga arbete till EU:s myndigheter (främst ECHA och EFSA) och stärkt styrning och hållbar finansiering av EU:s kemikaliemyndighet (ECHA).

Förslag om att reformera Reach-förordningen bland annat när det gäller tillstånd och begränsningar, se över definitionen av nanomaterial, utveckla en gemensam öppen dataplattform för kemikalier, ta bort rättsliga hinder för vidareutnyttjande av data och rationalisera flödet av data mellan EU och nationella myndigheter.

Nolltolerans för bristande efterlevnad och tillsyn bland annat genom att säkerställa att registreringskraven uppfylls, underlätta återkallande av registreringsnummer och ge kommissionen möjlighet till revisioner i medlemsstaterna för att säkerställa efterlevnad. Vidare förslag om att prioritera områden med hög risk för bristande efterlevnad som e-handel, importerade varor, klassificering och märkning och restriktioner.

4. Utveckling av informationskrav och kunskapsbas om kemikalier

Förslag om att stärka informationskrav för lågvolyämnerna (1–10 ton) för att möjliggöra faro- och riskbedömning, utvidga registreringsplikten för vissa polymerer, utreda informationskrav för kemikaliers totala miljöavtryck t.ex.

¹ Samordningsverktyget är tänkt att bygga på ”Public activities coordination tool”, (PACT), vilket redan används inom ramen för REACH och CLP.

klimatpåverkan, informationskrav för alla cancerframkallande ämnen, oavsett volym och införa informationskrav för bland annat neuro- och immunotoxiska ämnen.

2020/21:FPM36

Utarbeta en strategisk forsknings- och innovationsagenda för kemikalier som bland annat omfattar forskning och utveckling av digitala verktyg och modeller och finansiering av biologisk exponeringsmätning av människor och miljö. Vidare att utveckla ett EU-system för tidig varning och åtgärder för kemikalier och utveckla indikatorer för att mäta lagstiftningens ändamålsenlighet.

5. Globalt ledarskap och samarbete för en hållbar kemikaliehantering

Intensifiera arbetet med att uppnå de globala hållbarhetsmålen genom att ha en ledande roll i internationella överenskommelser, särskilt Stockholms-, Rotterdam- och Minamatakonventionerna. Anta nya globala strategiska mål för kemikalier och avfall för perioden efter 2020. Det omfattar bland annat att främja genomförande och utveckling av det globalt harmoniserade systemet för klassificering och märkning av kemikalier (GHS). Vidare att främja en sund hantering av kemikalier bland annat genom samarbete och kapacitetssuppleering kring kemikaliekontroll inom bilaterala, regionala och multilaterala forum och se till att kemikalier som är förbjudna i EU inte produceras för export.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet avser en strategi för unionen med förslag till kommande åtgärder. När dessa åtgärdsförslag i ett senare skede konkretiseras och realiserar kan det komma att ha effekt på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet får inga direkta budgetära konsekvenser eftersom det avser en strategi med förslag till kommande åtgärder. När åtgärdsförslag i ett senare skede konkretiseras och realiserar kan det få budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande om en kemikaliestrategi för hållbarhet och en giftfri miljö och dess ambitiösa utformning. En ambitiös kemikaliestrategi inom EU är viktig för att nå vårt nationella

Regeringen välkomnar att strategin omfattar åtgärder inom många och för Sverige viktiga områden såsom reglering av hormonstörande ämnen, hantering av kombinationseffekter och förbättrad efterlevnad inom e-handel. Regeringen välkomnar åtgärder som ökar takten med att fasa ut särskilt farliga ämnen, att hantera ämnen gruppvis istället för ett ämne i taget och stödjer åtgärder mot den stora gruppen skadliga och mycket persistenta PFAS-ämnena. Regeringen stödjer åtgärder som leder till giftfria materialkretslopp vilket är en förutsättning för omställningen till en cirkulär ekonomi.

Regeringen är vidare positiv till att stärka CLP-och Reach-förordningen och stödjer förslag om att i större utsträckning tillämpa ett förebyggande angreppssätt exempelvis genom att skydda särskilt känsliga grupper som barn och gravida och förbjuda användning av de mest skadliga kemikalierna i konsumentprodukter.

Kommissionen har föreslagit ett inrättande av ett förfarande för ”ett ämne en bedömning” i syfte att bland annat samordna faro-/riskbedömningen av kemikalier horisontellt över hela kemikalielagstiftningen. Regeringen är positiv till en mer koordinerad process som leder till en förbättrad skyddsnivå och en förenklad och transparent process med bättre samarbete mellan inblandade myndigheter. Det är dock viktigt att detta inte leder till en ökad administrativ börda, försening av genomförandet av kemikalier regelverket eller begränsar medlemsstaternas möjlighet till att ta initiativ.

Regeringen anser att det nu är viktigt att konkreta, detaljerade förslag skyndsamt tas fram som är tillräckliga för att uppnå de ambitioner och åtgärder som förs fram i strategin om att stärka skyddet av människors hälsa och miljön samt stimulera innovation av säkra och hållbara kemikalier samt alternativa material till skadliga kemikalier. Regeringen vill vidare framhålla vikten av att förslagen som tas fram är samhällsekonomiskt effektiva. När kommissionen återkommer med konkretiserade åtgärdsförslag kommer detaljerade svenska ståndpunkter att tas fram.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I dagsläget inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

I dagsläget inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens meddelande har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt, avser ett meddelande med en strategi med förslag på åtgärder som kommer att konkretiseras i ett senare skede.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådets arbetsgrupp för miljö. Ett första möte i rådsarbetsgruppen ägde rum den 6 november då kommissionen presenterade meddelandet och medlemsstaterna gavs möjlighet att ställa inledande frågor. Fler arbetsgruppsmöten planeras att hållas med detaljerad genomgång av meddelandet. Det tyska ordförandeskapet planerar att hålla en policydebatt om kemikaliestrategin vid miljöministermötet den 17 december 2020.

4.2 Fackuttryck/termer

CLP-förordningen (Classification, Labelling and Packaging)

CLP-förordningen reglerar bl.a. hur farliga ämnen och blandningar ska märkas och förpackas (Europaparlamentets och rådets förordning [EG] nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning [EG] nr 1907/2006.

Kombinationseffekter

Under våra liv utsätts vi för en mängd olika kemikalier, som finns i mat, vatten, läkemedel, den luft vi andas och olika produkter och varor. Den totala risken relaterad till exponering för en kombination av kemikalier överstiger vanligtvis risken för exponering för enskilda kemikalier. Därför kan exponering för en kombination av kemikalier ge upphov till negativa hälso- och miljöeffekter, även vid exponeringsnivåer som anses vara "säkra" för enskilda kemikalier. På grund av det mycket stora antalet möjliga kombinationer av exponering för kemikalier, är riskbedömning och hantering av kombinationseffekter av kemikalier särskilt utmanande.

Persistenta ämnen

Ämnen som är långlivade och inte i någon nämnvärd omfattning bryts ned i miljön, vilket gör att de stannar kvar i miljön under lång tid.

Reachförordningen (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals)

Med Reachförordningen avses Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/10/EG och 2000/21/EG. Reachförordningen är en omfattande förordning som är tillämplig på i stort sett alla kemikalier som finns på marknaden. Förordningen innehåller regler om registrering, utvärdering, tillståndsprövning och begränsning av kemikalier.