

Kommittédirektiv



Centrum för ökad substitution av farliga ämnen i kemiska produkter och varor

**Dir.
2016:25**

Beslut vid regeringssammanträde den 17 mars 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda förutsättningarna för att inrätta ett centrum för ökad substitution av farliga ämnen i kemiska produkter och varor. Syftet med ett sådant centrum skulle vara att öka kunskapen om farliga ämnen i varor, bidra till ökad substitution av farliga ämnen och därmed också bidra till utveckling av hållbara kemiska produkter, varor och icke-kemiska metoder och tekniker. Ett centrum för substitution skulle behöva bygga på samverkan mellan företag, branscher, berörda myndigheter och universitet. Framförallt små och medelstora företag som importerar, säljer eller tillverkar varor skulle vara en viktig aktör.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera olika aktörers behov av ett centrum för ökad substitution av farliga ämnen,
- kartlägga och dra erfarenheter från liknande verksamheter i Sverige och internationellt,
- klargöra centrumets närmare inriktning och hur dess verksamhet kan avgränsas,
- föreslå hur ett sådant centrum kan finansieras, och
- bedöma om det bör knytas till befintliga organisationer eller institut.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Bakgrund

Förslag om att inrätta ett kunskapscentrum för ökad substitution har bland annat förts fram i Miljömålsberedningens betänkande (SOU 2012:38) och av berörda myndigheter och branschorgan. I propositionen *På väg mot en giftfri vardag – plattform för kemikaliepolitiken* (2013/14:39, bet. 2013/14:MJU13, rskr. 2013/14:185) gjorde regeringen bedömningen att förutsättningarna för att inrätta ett nationellt kunskapscentrum för ökad substitution av farliga ämnen borde undersökas.

Ett centrum för substitution skulle förbättra förutsättningarna att uppnå delar av generationsmålet, miljökvalitetsmålet *Giftfri miljö* och dess etappmål. Regeringen har vidare i skrivelsen *Politik för hållbart företagande* (skr. 2015/16:69) lyft fram vikten av att fortsätta driva det frivilliga arbetet mot en giftfri miljö framåt genom information, forskning, metodutveckling och dialoger i samverkan med konsument- och producentsidan. Syftet är att uppnå en lämplig kemikaliehantering över hela livscykeln med fokus på substitution.

Antalet företag på den svenska marknaden som berörs av kemikaliereglerna beräknas till ungefär 32 000, varav 13 000 är tillverkande företag och 19 000 företag i parti- och detaljhandeln. Utvecklingen av regelverket på kemikalieområdet, särskilt genom den s.k. Reachförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier), ställer ökade krav på inte bara de tillverkande företagen, utan även på andra företag. Genom Reachförordningen har även företag som importerar och säljer varor fått fler skyldigheter i kemikaliekontrollen. Antalet ämnen som identifieras som särskilt farliga och tas upp på kandidatförteckningen ökar, vilket ställer ökade krav på varuleverantörer. När ett särskilt farligt ämne tas upp på kandidatförteckningen omfattas en vara som innehåller mer än 0,1 viktprocent av ämnet av informationskrav.

Ämnen på kandidatförteckningen kan även bli föremål för tillståndsprövning. Det finns exempel på små företag som arbetar aktivt med att ersätta farliga ämnen i sina varor, t.ex. i fritidskläder och hobbyartiklar. Regelverkets krav är dock en

utmaning för i synnerhet små företag med begränsad tillgång till egna experter i hälso- och miljöfrågor. Små företag har ofta svårt att ställa om tillverkningsprocesser och få genomslag för krav på information från leverantörer. Detta gäller särskilt krav på information om vilka ämnen som ingår i en vara. För att kunna uppfylla kraven i Reachförordningen behöver dock företagen ha en god kontroll över förekomsten av särskilt farliga ämnen i sitt varusortiment och arbeta proaktivt genom att i största mån påbörja utfasning innan sådana ämnen tas upp på kandidatförteckningen.

Förutom Reachförordningen finns det annan lagstiftning som reglerar farliga ämnen för specifika varugrupper eller användningsområden. Även där finns det behov av kunskap om alternativ i form av kemiska ämnen eller annan teknik. Sådan lagstiftning finns t.ex. inom områdena elektronik, leksaker, fordon, material i kontakt med livsmedel, textil, kosmetika och byggprodukter.

Stärkt substitution

I etappmålet om utveckling och tillämpning av EU:s kemikalielagstiftning har regeringen bland annat bedömt att kemikalie-reglerna och deras tillämpning behöver utvecklas och bli mer substitutionsdrivande. Regeringen har också bedömt att aktiviteter som stöder och stimulerar substitution i vidare bemärkelse kan bli aktuella, t.ex. genom kunskapsuppbyggnad om kemiska och icke-kemiska alternativ (prop. 2013/14:39).

Ett problem när det gäller substitution är bristen på kunskap om alternativ i form av kemiska ämnen eller annan teknik. Kunskapsbristen är ett problem vid tillämpningen av olika kemikaliereregler såväl som i företagens frivilliga arbete. Det är därför angeläget med ett arbete inriktat på att ta fram, sammanställa och tillgängliggöra sådan kunskap.

Erfarenhet av arbete med substitution finns t.ex. i projektet SUBSPORT (Substitution Support Portal), som pågick 2010–2013 med stöd av EU-programmet LIFE+, Tysklands statliga institut för arbetarskydd och hälsa samt Österrikes ministerium för jord och skogsbruk, miljö- och vattenförvaltning. SUBSPORT drevs av det svenska internationella

kemikaliesekretariatet ChemSec tillsammans med tre andra europeiska partner. Ytterligare ett exempel är The Lowell Center for Sustainable Production, University of Massachusetts Lowell i Boston. ChemSec har även upprättat den s.k. SIN-Listan (Substitute It Now-listan) och skapat verktygen SINimilarity och Textilguiden som visar vilka kemikalier man ska undvika. På nationell nivå finns erfarenhet av att samordna och sprida kunskap om substitution och alternativ i bl.a. Nationella substitutionsgruppen (NSG), som är ett nätverk inom kommun, landsting och universitet som arbetar med kunskapsbildning och information om substitution. Ett annat exempel är Jegreliusinstitutet för tillämpad Grön kemi som tillsammans med konsumenter, företag och offentlig sektor arbetar för att stimulera efterfrågan och produktion av giftfria produkter. Vidare har danska Miljø- og Fødevareministeriet i december 2014 lanserat ett substitutionspartnerskap ”Kemi i Kredsløb” som ska hjälpa företag att reducera användningen av problemkemikalier och ge stöd till att finna bättre alternativ. Partnerskapet finansieras av Miljøstyrelsen men ska efter 2017 drivas självständigt.

Information i Echas databaser

De databaser som byggs upp hos den europeiska kemikaliemyndigheten Echa vid tillämpningen av Reachförordningen och den så kallade CLP-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning nr 1272/2008 om klassificering, förpackning och märkning av farliga ämnen och blandningar) innehåller en stor mängd information. En sådan databas är registret över registrerade ämnen och klassificerings- och märkningsregistret, som innehåller underlag som lämnas av industrin i samband med registrering av ämnen samt uppgifter om ämnens klassificering och märkning. Echa publicerar vidare underlag som ligger till grund för tillståndsprövning av ämnen och beslut om att begränsa användningen av vissa ämnen på sin webbplats. Echa har en skyldighet att göra sådan information tillgänglig på begäran alternativt publicera den på internet. Arbetet med att publicera och tillgängliggöra sådan information pågår fortfarande hos Echa.

Den information som Echa gör tillgänglig är ofta tekniskt komplicerad och mycket omfattande. För att informationen så långt som möjligt ska komma till nytta behöver den bearbetas och anpassas för olika aktörers behov, däribland kemikalieanvändande företag och allmänhet.

Den information som genereras genom Reachförordningen och CLP-förordningen skulle kunna ligga till grund för kunskapsuppbyggnad inom såväl företag som myndigheter och utgöra ett viktigt underlag för frivilligt substitutionsarbete och kemikaliekrav vid upphandling. Ett centrum för ökad substitution skulle ha stor nytta av denna information och skulle också kunna bidra till att anpassa den för olika intressenters behov.

Behov av branschspecifikt stöd för ökad kunskap

Det finns i dag ett stort behov av att tillgängliggöra konkret information om alternativ till farliga kemikalier. Tillståndsprövningen enligt Reachförordningen har kommit till den fas då Echas kommittéer behöver ta ställning till om tillstånd ska ges för fortsatt användning av särskilt farliga ämnen eller om det finns fullgoda alternativ. Allt fler företag och branschorganisationer försöker bygga system och ha kompetens för att i tid klara av att byta ut de kemikalier som lagstiftning eller konsumenter snart kommer att välja bort.

Stora företag har ofta tillgång till expertis på kemikalieområdet. Små och medelstora företag skulle dock i många fall ha nytta av kunskapsstöd för att hantera lagstiftningen, få fram information om kemikalieinnehållet i varor och för att utveckla sitt eget arbete med substitution.

Många företag har efterlyst en plattform för kunskapsutbyte och informationsspridning inriktad på utbyte av farliga ämnen som skulle underlätta för företagen att uppfylla kraven i lagstiftningen. Genom att företag i större utsträckning ställer krav på information om innehållet av kemiska ämnen i varor från andra företag i leverantörskedjan skapas drivkrafter att byta ut farliga ämnen. Detta driver i sin tur på produktutveckling och innovation. Det kan också bidra till att öka konkurrenskraften och minska affärsrisker. Om mer avfall kan användas som en

resurs i giftfria kretslopp så kan också kostnaderna för avfalls-hantering och återvinning minska. Det kan också bidra till att uppnå en cirkulär ekonomi.

Uppdraget

Ett centrum för ökad substitution skulle kunna visa vilka alternativ som finns till farliga ämnen och stödja företagen i deras arbete med att ställa krav på leverantörer och byta ut farliga ämnen. Detta kunde underlätta för företagen att arbeta proaktivt och påbörja en utfasning innan ämnen förbjuds inom EU. Ett sådant centrum skulle ha till syfte att öka kunskapen om farliga ämnen i varor, bidra till ökad substitution av farliga ämnen och därmed också bidra till en utveckling av hållbara kemiska produkter, varor och icke-kemiska metoder och tekniker. Centrumet skulle också underlätta för företagen att följa kraven i Reachförordningen och övrig lagstiftning som reglerar farliga ämnen.

Ett centrum för substitution som tar fram och tillgängliggör kunskap om alternativ skulle vara till nytta för både företag, statliga myndigheter, kommuner, landsting och konsumenter. Framförallt små och medelstora företag som importerar, säljer eller tillverkar varor skulle vara viktiga aktörer.

För att upprätthålla och utveckla ett sådant centrum skulle det krävas en samverkan med företag, branscher, berörda myndigheter och universitet och akademi. Samhället har mycket att vinna på att fler och bättre alternativ kommer fram. Huvudansvaret för utbyte av farliga ämnen ligger på de enskilda företagen och ett inrättande av ett centrum ska inte ses som ett statligt åtagande. Målsättningen är därför att ett sådant centrum ska vara självfinansierande, även om det kan finnas ett behov av en initial medfinansiering från staten.

Ett centrum skulle vidare kunna ha en roll i att bearbeta den mycket omfattande kemikalierelaterade information som tas fram vid tillämpningen av Reachförordningen och CLP-förordningen och göra den tillgänglig. Centrumet skulle också kunna göra anpassa den efter olika branschers behov. Centrumet skulle kunna bli ett viktigt komplement till myndig-

heterna, vars roll främst är att tillämpa och kontrollera att kemikalielagstiftningen följs.

En särskild utredare ska därför utreda förutsättningarna för att inrätta ett centrum för ökad substitution av farliga ämnen i kemiska produkter och varor.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera olika aktörers behov av ett centrum för substitution av farliga ämnen,
- kartlägga och dra erfarenheter från liknande verksamheter i Sverige och internationellt,
- klargöra centrumets närmare inriktning och hur dess verksamhet kan avgränsas,
- föreslå hur ett sådant centrum kan finansieras, och
- bedöma om det bör knytas till befintliga organisationer eller institut.

Konsekvensbeskrivning

De förslag och beslutsunderlag som utredaren redovisar ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Förslagen ska åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser och analyser av förslagens kostnadseffektivitet. Förslagen ska även beskriva alternativa handlingsvägar.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska genomföra uppdraget i nära dialog med berörda myndigheter, intresseorganisationer, företag, branschorganisationer och andra samhällsaktörer på området.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

(Miljö- och energidepartementet)