

Kontaktperson
Vattenenheten
Jonas Gustafsson
010-2241345
jonas.m.gustafsson@lansstyrelsen.se

m.registrator@regeringskansliet.se
jerker.forsell@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss Kemikalieinspektionens redovisning Mikroplast i kosmetiska produkter och andra kemiska produkter.

Beteckning: M2018/00903/Ke

Sammanfattning

Länsstyrelsen anser att Sverige bör utöka den nationella regleringen av mikroplast i kosmetika, till att även omfatta förbud mot mikroplast i kosmetiska produkter som inte sköljs av samt förbud mot mikroplast i andra tvättande eller rengörande kemiska produkter. Detta i enlighet med Länsstyrelsens tidigare remissvar (Dnr: 500-2981-2016 och Dnr: 500-1455-2017) Länsstyrelsen anser även att Sverige bör driva på för att motsvarande förbud ska gälla inom hela EU.

Synpunkter

Allmänt

Kemikalieinspektionens uppdrag har framför allt handlat om att beskriva möjliga åtgärder för att skydda den svenska vattenmiljön och vattenlevande organismer. Utifrån det resonemanget har främst uppgifter om mängden mikroplast som kommer ut från reningsverken till vattenmiljöer behandlats i rapporten.

Kemikalieinspektionen prioriterar andra typer av kemiska produkter som sannolikt bidrar till utsläpp till avloppsvattnet övriga kemiska produkter har lägre prioritet.

LstM: Länsstyrelsen anser att det genom hela rapporten är otydligt vad som avses med "andra kemiska produkter". Bristen på tydlig avgränsning för kemiska produkter som omfattas av uppdraget gör det svårt att avgränsa och avgöra relevant detaljnivå i remissvaret.

Utifrån vattenmiljöns perspektiv är det positivt med den relativt höga reningsgraden av mikroplaster i reningsverk. Länsstyrelsen anser dock att så länge man vill använda slammet från reningsverk som en resurs, eller inte har någon strategi för hur slammet ska hanteras, då är den stora mängd mikroplaster som fastnar i reningsverk ytterligare ett mycket starkt argument för att förbjuda mikroplaster i alla produkter

som lätt hamnar i avloppet, används i reningsprocesser eller hittar andra vägar ut i våra vattenmiljöer.

Det bör också tydligare framhållas och utredas i vilka mängder plastbaserade flockningsmedel används i reningsverkens processer, hur mycket av dessa som hamnar i slammet eller når ut till recipienten, vilka miljöeffekter de har, vilka möjligheter det finns att använda miljövänliga alternativ, samt om det är möjligt att förbjuda användningen av plastbaserade flockningsmedel.

Sid 9

KemiI: "Kemikalieinspektionen bedömer i nuläget att arbetet med att begränsa mikroplast i kosmetiska och kemiska produkter i första hand bör ske på EU-nivå."

LstM: Länsstyrelsen håller med om att ett förbud på EU-nivå är att föredra. Länsstyrelsen anser dock att Sverige har goda skäl att följa andra EU-länder som går före i regleringen av mikroplast, och utöka vår nationella reglering till att omfatta även kosmetiska produkter som inte är avsedda att sköljas av, samt även andra kemiska produkter som används på ett sätt så att mikroplasten riskerar att hamna i avloppet, i slam eller hittar andra vägar ut i våra vattenmiljöer.

Sid 9

KemiI: "Vår uppskattning är att mellan 0,2-4,4 ton mikroplast per år släpps ut i vattenmiljön från kosmetiska produkter som säljs i Sverige."

LstM: Länsstyrelsen vill påpeka att den totala massan är extremt svår att uppskatta men också att siffran i ton riskerar att ge en förminskad bild av mängden partiklar som släpps ut i miljön. Mikropartiklar har en extremt låg massa och det är högst troligt att antalet mikropartiklar, deras kemiska beståndsdelar och deras ytareal är viktigare faktorer för mikroplastens miljöpåverkan, än den totala massan.

Sid 19

KemiI: "De minsta partiklarna av mikroplast avskiljs dock troligen inte till slammet i lika stor grad som de större partiklarna."

LstM: Den här formuleringen riskerar att relativisera kunskapsläget. Flera studier har redan visat att de minsta partiklarna avskiljs i lägre utsträckning än större partiklar i reningsverken. Med ordvalet "troligen" säger Kemikalieinspektionen också emot sig själva då man längre fram i rapporten (sid 20 och sid 34) använder formuleringen "studier visar" gällande den lägre graden av avskiljning för de minsta partiklarna. I frågor där forskningen är ung och kunskapen begränsad är det viktigt att vara konsekvent och lyfta fram den kunskap som ändå faktiskt finns, för att inte ge sken av att vi vet mindre än vad vi gör om mikroskräp.

Sid 21

KemiI: "Definitioner av mikroplast behöver förtydligas."

LstM: Länsstyrelsen håller med om att EU-gemensamma definitioner för mikroplast är mycket viktiga, inte minst för att regleringen och tillsynen ska bli så effektiv och rättssäker som möjligt.

Sid 29

KemI: ”Polyetenvaxer är icke nedbrytbara och olösliga i vatten, de är fasta i formen samt har smälttemperaturer långt över havens maxtemperatur och bör därför klassificeras som mikroplaster”

LstM: Länsstyrelsen är positiv till att polyetenplaster utifrån sina egenskaper klassas som mikroplaster. Samtidigt är Länsstyrelsen skeptisk till att använda begreppet ”nedbrytbar” utan att tydligare ange vad som avses. Kan vaxerna inte ens slitas mekaniskt och/eller i ett mycket långt tidsperspektiv angripas av mikroorganismer som kan bryta isär molekyllära strukturer? Ordet ”nedbrytbar” används ofta på ett oseriöst sätt utan förtydligande av omständigheter, det är t.ex. vanligt i reklamsammanhang där påstådd nedbrytbarhet används som ett greenwashingargument om miljövänlighet. Utifrån samma resonemang bör myndigheter också undvika att använda begreppet utan att beröra vilka tidsperspektiv och omständigheter som avses. Det är rättvist att beskriva plaster och vaxer som mycket persistenta, framför allt i kalla havsmiljöer. Det är också tillräckliga argument för stor miljöhänsyn. Kemikalieinspektionen behöver inte spekulera kring nedbrytbarhet i det mycket långt tidsperspektivet i sin beskrivning av vaxerna. När myndigheter uttrycker sig på detta sätt lämnas också dörren öppen för oseriösa verksamheter att använda begreppet ”nedbrytbar” utan definitioner och belägg.

Sid 30

KemI: Utsläppen av mikroplast från kosmetiska produktgrupper som inte täcks av det svenska förbudet samt från tvätt-, disk- och rengöringsmedel är små i jämförelse med tidigare uppskattningar av andra källor till mikroplastutsläpp.

Kemikalieinspektionen bedömer ändå att det finns behov av att minska utsläppen av mikroplast från kosmetiska och andra kemiska produkter.

LstM: Länsstyrelsen håller med om att det finns ett behov av att minska påverkan även från mindre källor som kosmetika och andra kemiska produkter. En minskad miljöpåverkan kan uppnås på flera sätt. Länsstyrelsen anser att den enklaste och rakaste vägen är att utöka det nuvarande förbudet till att omfatta de produktgrupper som Kemikalieinspektionen nämner.

Sid 30

KemI: ”Det finns studier som visar på att de totala utsläppen av mikroplast från svenska reningsverk är 36 ton per år. Enligt dessa uppskattningar släpper hushållen årligen ut 67-927 ton mikroplast till avlopp som går till reningsverk.”

LstM: Dessa formuleringar är otydliga. 36 ton tycks spegla den mängd som årligen går igenom reningsverken utan att avskiljas och når ut i vattenmiljöer. Men det skulle innebära att den mängd mikroplast som följer med slammet till åkrarna inte räknas som ett utsläpp. Givetvis måste den mängd som hamnar på åkrarna också beskrivas som utsläpp från reningsverken, om inte annat måste recipienten i form av vatten eller åker definieras mycket tydligare.

Sid 34

KemI: ”Kemikalieinspektionen ser potentiella problem med att mikroplast i slam från svenska reningsverk kan hamna i miljön och ser därför ett kunskapsbehov kring hur de allra minsta mikroplasterna (mindre än 20 mikrometer) beter sig i reningsverken samt deras eventuella effekter i miljön.”

LstM: Formuleringen är otydlig och förvirrande då just de allra minsta partiklarna är de som i mycket större utsträckning går igenom reningsverket utan att fastna i slammet. Detta beskrivs också längre ner på samma sida.

Sid 38

KemI: Uppskattningsvis släpps cirka 10,7-22,2 ton mikroplast ut till avloppsvatten från kosmetiska produkter som är avsedda att lämnas kvar på kroppen, varav cirka 8,6-21,8 ton hamnar i slammet i reningsverk och cirka 0,2-4,4 ton släpps ut i vattenmiljön.

LstM: Länsstyrelsen förstår att detta är svåra uppskattningar att göra. Det ser dock mycket konstigt ut när man gör en uppskattning där de teoretiska min- och maxvärdena inte går ihop. Enligt de angivna uppskattningarna finns det en chans för att 1,9 ton mikroplast försvinner spårlöst i avloppet och en risk att fyra ton mikroplast uralstras i utsläppstuberna.

Sid 41

KemI: Vid bedömningar av om förutsättningar för styrmedel är förenliga med EUF-fördragets skrivningar om handelshinder ska även försiktighetsprincipen beaktas. Principen lämnar utrymme för att vidta åtgärder till skydd för miljön eller människors, djurs och växters hälsa även om det finns en vetenskaplig osäkerhet om vilka risker verksamheterna medför.

LstM: Försiktighetsprincipen är en grundläggande och viktig princip för miljöförvaltningen i EU och Sverige. Försiktighetsprincipen är ett mycket starkt argument för reglering av mikroplast även om det finns oklarheter kring de exakta mängderna som släpps ut och deras exakta effekter på miljön. Detta bör beaktas även i avvägningen om Sverige ska gå före med en utökad reglering av förbudet mot mikroplast i kosmetika och andra kemiska produkter, eller om Sverige ska vänta på att man inom EU ska enas om gemensamma förbud.

Sid 49

KemI: ”Det saknas skäl för att undanta vissa typer av polymerer baserat på produktionsmetod, då effekten i miljön kan vara liknande den för fossila polymerer.”

LstM: Länsstyrelsen instämmer. Reglering måste styras av den effekt som partiklarna har när de hamnar i miljön. Att använda skog eller växter med höga sockerhalter som råvara istället för olja är möjligen mer klimatsmart, men slutprodukterna i form av biobaserade polymerer kan vara lika svårnedbrytbara som plast från fossila råvaror. De ska därför inte ha ett generellt undantag, utan behandlas på samma sätt utifrån sin påverkan på miljön.

Sid 50

KemI: ”Det saknas idag etablerade metoder för att mäta biologisk nedbrytbarhet i miljön. Vi kan därför inte tydligt avgränsa vad som menas med biologiskt nedbrytbara polymerer.”

LstM: Länsstyrelsen vill framhålla att detta är en mycket viktig aspekt i en större fråga om produkters miljöpåverkan. Kemikalieinspektionen använder självt begreppet nedbrytbar på ett otydligt sätt när man beskriver polyetenaxers beständighet i havsmiljön (sid 29). Länsstyrelsen anser att användandet av ordet nedbrytbar är en fråga som omgående bör lyftas för att begreppet ska definieras. I produktsammanhang bör krav på bevis och redovisning av begreppets definitioner ställas på organisationer som hävdar att deras produkter är nedbrytbara. Detta borde falla under kravet på att reklam ska kunna bevisas.

Sid 51

KemI: Icke önskvärda konsekvenser av ett utvidgat förbud kan begränsas genom att införa ytterligare undantags- och dispensmöjligheter jämfört med de villkor som ges i det redan beslutade svenska förbudet. Tillkommande undantags- och dispensmöjligheter skulle dels gälla om det saknas alternativ till att använda mikroplast i vissa kosmetiska produkter, dels om det finns särskilda skäl.

LstM: Länsstyrelsen anser att proportionalitet är en viktig princip för miljökrav och dess konsekvenser, men frågan måste ses i ett större sammanhang och proportionalitet måste innehålla en bedömning av hur viktig en produkt egentligen är för människor och för samhället.

Dispens bör enbart kunna ges om det saknas miljövänliga alternativ och då det finns särskilda skäl, t.ex. hälsoskäl eller motsvarande. Dispenser bör vara tidsbestämda så att det finns incitament för framtagande av miljövänligare alternativ och utfasning även av de produkter som vid regleringens införande anses för viktiga för att förbjuda.

Sid 52

KemI: ”Med hänsyn till att det sannolikt är ett mindre antal produkter på den svenska marknaden som skulle beröras av en begränsning (och relativt små utsläpp av mikroplast) kan det ifrågasättas om begränsningsregler på nationell nivå är ändamålsenliga och rimliga.”

LstM: Länsstyrelsen anser att det även finns andra sätt att se på det faktum att det bara finns ett mindre antal tvätt-, disk- och rengöringsmedelsprodukter som skulle beröras av begränsningsregler. En liten marknad med få parter som berörs är mindre kontroversiell att begränsa då de negativa ekonomiska konsekvenserna blir små. Samtidigt är en reglering viktig för att behålla viktiga principer om producenternas och förorenarnas eget ansvar och att alla bör vara lika inför lagen. Ska produkten användas i ett rengörande sammanhang där den lätt kan hamna i avloppet eller i vattenmiljön, då bör den vara fri från mikroplaster.

Sid 53

KemI: ”Kemikalieinspektionen kan inte idag bedöma vilket intresse som finns hos den europeiska branschorganisationen AISE om att ingå i någon form av frivilliga åtaganden eller rekommendationer till sina medlemmar. Men att döma av de ståndpunkter som AISE framfört i samband med EU-kommissionens konsultstudie (som utfördes av Amec Foster Wheeler) ser de inte problemet med mikroplaster i produkter som ett betydande problem hos AISE:s medlemsföretag. Det tyder på att viljan att göra frivilliga åtaganden på ett organiserat sätt inte är stor.”

LstM: Det här är en av huvudorsakerna till varför reglerande lagar behövs. Länsstyrelsen anser att en omställning till miljövänliga alternativ går mycket snabbare med hjälp av lagkrav jämfört med om branschen ska agera utifrån konsumentinflytande och företagens egna vilja att gå längre än vad lagen kräver av dem.

Sid 54

KemI: ”Miljöskatter kan bidra till att uppnå miljömål på ett flexibelt sätt (då berörda aktörer kan välja att betala skatt eller vidta åtgärder som innebär lägre skatt), vara relativt kostnadseffektiva och ge incitament till substitution och innovation.”

LstM: I frågan om hur mikroplaster från kosmetika och andra kemiska produkter ska förhindras från att nå ut i vattenmiljöer anser Länsstyrelsen att ett förbud är både enklare, effektivare och behandlar alla verksamheter mer rättvist än ett system där utsläppare antingen begränsar sin påverkan eller får en straffskatt om de inte gör det.

Sid 54

KemI: Erfarenheterna från Göteborgs stad (angående upphandlingskriterier om mikroplast i kosmetika och andra kemiska produkter) pekar på att det är svårt och

tidskrävande för leverantörerna att ta reda på vilka av deras produkter i sortimentet som innehåller tillsatser av mikroplast.

LstM: Detta är bara en av faktorerna som är tidskrävande i ett system där upphandlingen ska styras mot produkter fria från mikroplast. Lägg därtill att offentliga upphandlare långt ifrån utgör hela konsumentmarknaden och det blir uppenbart att ett förbud är en mer effektiv lösning.

Sid 56

Tabell 11 beskriver konsekvenserna av möjliga styrmedel för minskade utsläpp av mikroplast.

LstM: På några få platser nämns positiva konkurrensfördelar för företag som redan kan erbjuda plastfria produkter. Denna viktiga positiva konsekvens saknas dock på flera ställen i tabellen under kolumnerna för nationella regleringar. Det är viktigt att alla fördelar med ett förbud lyfts fram för att ge en rättvis bild av utvärderingen.

Sid 58

KemI: ”Kemikalieinspektionen bedömer att en reglering av mikroplaster i produkter på EU-nivå skulle vara ett mer kostnadseffektivt styrmedel för att minska utsläpp av mikroplaster, jämfört med nationell reglering.”

LstM: Länsstyrelsen anser att detta är en självklarhet. Ju större geografiskt område som en reglering omfattar desto effektivare blir den. Men om en EU-lagstiftning inom området hade varit på gång, då hade inte detta nationella uppdrag varit aktuellt. Länsstyrelsen anser att nationell lagstiftning är ett bra sätt att arbeta för uppfyllnad av de nationella miljömålen och EU:s havsmiljödirektiv i väntan på en gemensam EU-lagstiftning.

De som deltagit i beslutet

Vattenhandläggare Jonas Gustafsson (föredragande) och miljöstrateg Johanna Ragnarsson har deltagit i ärendet. Beslutet har fattats av miljödirektör Annelie Johansson.

Så här hanterar vi dina personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa hittar du på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.