

YTTRANDE

2020-04-30 Ärendenr:
NV-01979-20

Miljödepartementet

m.remissvar@regeringskansliet.se

emma.wikstad@regeringskansliet.se

Yttrande över SOU 2019:45 Framtidens kemikaliekontroll - Hantering av kombinationseffekter och gruppvis hantering av ämnen (M2020/00226/Ke)

Sammanfattning

Naturvårdsverket tillstyrker i stort utredningens förslag och rekommendationer i betänkandet. Naturvårdsverket håller med om utredningens slutsatser att det behövs betydande förändringar och förbättringar av det nuvarande systemet för kemikaliekontroll. Naturvårdsverket vill understryka utredningens slutsats om vikten av att EU-lagstiftning i större utsträckning har paraplyregler som knyter samman olika delar av EU-regelverk. Det behöver dock säkerställas att redan gällande miljö- och hälsokrav inte sänks i samband med översyn av regelverken.

Naturvårdsverket ser att ytterligare insatser med fördel kan göras för att konkretisera och främja genomförandet av vissa av förslagen i betänkandet, med hänsyn till:

- möjligheter att stärka kopplingen mellan avfallslagstiftningen och ämnen som identifieras som särskilt farliga enligt Reach (SVHC-ämnen) (kopplat till rekommendation 6.2).
- möjligheter att införa lagkrav på EU-nivå om att dokumentera användning av kemiska produkter (kopplat till rekommendation 6.4)
- möjligheter att införa system för att SVHC-ämnen eller prioriterade ämnen enligt vattendirektivet blir föremål för ytterligare krav i annan lagstiftning, framförallt i syfte att främja substitution av sådana ämnen (kopplat till rekommendation 6.7).
- hur Sveriges system och erfarenheter i vissa fall bör spelas in till EU för att kunna överföras och tillämpas på EU-nivå (kopplat till rekommendation 6.7).

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket tillstyrker i stort utredningens förslag och rekommendationer i betänkandet. Naturvårdsverket håller med om att det behövs betydande förändringar och förbättringar av det nuvarande systemet för kemikaliekontroll om det ska hålla jämna steg med innovationer i kemikalieanvändningen och utvecklingen inom vetenskapen. För att uppnå dessa förbättringar vill Naturvårdsverket peka på behov och möjligheter till kompletterande utredning och överväganden kopplat till vissa av utredningens rekommendationer.

Närmare synpunkter och förslag ges per rekommendation eller tema nedan.

Rekommendation 6.1: Inför krav på riskbedömning av blandningar i all kemikalielagstiftning

Naturvårdsverket tillstyrker rekommendationen. Vi ser förvisso att det i vissa fall kan bli praktiskt svårt att hitta en gemensam nämnare för blandningar som kan gälla i samtliga kemikaliergelverk, vilket kan innebära att det blir svårt att komma framåt i EU-förhandlingarna om ett nytt eller förändrat EU-regelverk. Faktorer som kan försvåra förhandlingarna är att identifiera vilka bestämmelser som hör till kemikalielagstiftningen, och att komma överens om hur dessa regler ska tillämpas i övrig EU-lagstiftning.

Naturvårdsverket bedömer att det kan finnas en risk att gällande miljö- och hälsokrav sänks om de öppnas upp till förhandling. Det är därför viktigt att balansera den framförda strategin till EU, om vilken linje som ska drivas på EU-nivå, med vad som gör störst miljö- och hälso nytta. Strategin att Sverige bör besluta om bestämmelser som går längre än miniminivån i minimidirektiv bör tillämpas om det kan påvisas att strängare krav gör en större samlad miljö- och hälso nytta vägt mot andra konsekvenser.

Rekommendation 6.2: Inför ett övergripande europeiskt regelverk för kemiska miljö- och hälsorisker, som tar hänsyn till blandningar av kemikalier som regleras av olika lagstiftningar

Naturvårdsverket delar utredningens slutsats om vikten av att i EU-lagstiftning i större utsträckning har paraplyregler som knyter samman olika delar av EU-reglerna som möjliggör en likartad hantering av blandningar. Hänsyn behöver dock tas till att vissa EU-regelverk, till exempel avfallslagstiftningen, kan bli ännu svårare att hantera om det endast är inneboende egenskaper som blir tongivande. Naturvårdsverket vill därför framföra följande när det gäller utredningens förslag kopplat till avfallslagstiftningen.

Naturvårdsverket anser att det inte är önskvärt att återcirkulera farliga kemikalier i nya produkter. En hög skyddsnivå bör gälla både för nytillverkat och återvunnet material. Men avfall innehåller i stor utsträckning blandningar som kan tillkomma i system som är svåra att kontrollera. Det gör avfall svårare att specificera jämfört med en produkt som framställts under kända förhållanden. Det är viktigt att inte onödigt försvåra kretsloppsprinciper genom en formalistisk syn på klassificering av inneboende egenskaper i blandningar samt blandningseffekter.

När det gäller klassificering av avfall anser Naturvårdsverket att kriterierna för bedömning av om ett avfall ska klassificeras som farligt avfall så långt som möjligt bör baseras på kriterierna i CLP-förordningen. Om och när nya krav införs i CLP-förordningen bör avfallslagstiftningen och tillhörande vägledning ses över för att avgöra hur de nya kraven på bästa sätt kan tillämpas vid klassificering av avfall. I de fall det inte är möjligt att införa nya klassificeringsgrunder i CLP, bör kriterierna för SVHC-ämnen enligt art 57 i Reach kopplas ihop med avfallsdirektivet så att förekomst av sådana ämnen i avfall får ett ökat genomslag vid klassificering av farligt avfall. Exakt vilka farliga egenskaper som bör omfattas av en utökad koppling till klassificeringen av avfall behöver nogra övervägas och utredas vidare.

Liksom det är viktigt att lagstiftaren fortsätter att utveckla bedömningsgrunder för hur avfall ska klassificeras, bör kommissionen aktivt arbeta för att utveckla mottagningskriterier för deponier och sträva efter en gemensam miniminivå för EU. Kommissionen har i dagsläget inte bedrivit något aktivt arbete för att samla den tekniska arbetsgruppen kring dessa frågor. Naturvårdsverket ser ett särskilt behov av att utveckla mottagningskriterier på EU-nivå gällande PFAS-ämnen.

Rekommendation 6.4: Samla information om användning och utsläpp av kemikalier i en central databas

Naturvårdsverket tillstyrker i huvudsak utredningens rekommendation om att utreda och utveckla en europeisk databas. Naturvårdsverket anser att det bör kombineras med en utredning av möjligheterna att införa lagkrav på EU-nivå om att dokumentera användning av kemiska produkter. Ett sådant lagkrav skulle dels kunna främja företagets arbete med substitution, dels kunna fungera som ett underlag för tillsyn om rätt data rapporteras in till databasen. En sådan utredning bör innehålla en genomgång av befintliga krav på dokumentation av användning av kemikalier i de olika medlemsstaterna. Utredningen bör också innehålla en konsekvensutredning av vilka administrativa kostnader som krav på ökad dokumentation och inrapportering av uppgifter skulle innebära jämfört med de nyttor som sådana krav kan förväntas ge.

Sverige har idag krav i egenkontrollförordningen på att verksamheter som använder kemiska produkter ska anteckna dessa i en kemikalieförteckning. Sverige skulle kunna bidra med dessa erfarenheter i samband med uppbyggnad av en europeisk databas (se vidare kommentarer till rekommendation 6.7).

Enligt Naturvårdsverkets bedömning skulle man kunna öka nyttan av en sådan europeisk databas om den utvecklas så att den kan användas som stöd, till företag och andra kemikalieanvändare, för att underlätta för användare av kemikalier att substituera. Till exempel i bedömningar när en kemisk produkt ska substitueras och vad som istället bör användas för att undvika vad som utredningen benämner ”falsk substituering”. Sådan information skulle även underlätta för tillsynsmyndigheter att avgöra när ett företag har potential att substituera. En fördel med att informationen lämnas i en EU-databas, är att informationen blir mer konkurrensneutral. Det svenska substitutionscentret bör kunna bidra med sina erfarenheter av substitution till en utvecklad europeisk databas.

Rekommendation 6.7: Inför substitutionsprincipen i all relevant lagstiftning

Naturvårdsverket tillstyrker utredningens rekommendation. Naturvårdsverket anser därtill att det bör utredas om det går att införa ytterligare processer för att nå målsättningarna för rekommendationen, för att ämnen som identifieras som särskilt farliga enligt Reach (SVHC-ämnen) eller prioriterade enligt vattendirektivet ska bli föremål för ytterligare krav i annan lagstiftning i syfte att främja substitution av sådana ämnen. Exempel på en sådan process skulle kunna vara att ytterligare krav på kontroll, övervakning eller dokumentation införs i industriutsläppsdirektivet.

Naturvårdsverket anser att Sverige bör kunna bidra med viktiga erfarenheter för att implementera substitutionsprincipen på EU-nivå:

- Utöver miljöbalkens produktvalsprincip som nämns i utredningen har Sverige krav på att miljöfarliga verksamheter som ett led i sin egenkontroll ska dokumentera användning av kemiska produkter. Det bör övervägas om liknande krav på att dokumentera användning av kemikalier skulle kunna införas på EU-nivå i syfte att främja substitution.
- Utredningen nämner även Sveriges nationella substitutionscentrum som inrättades 2017. Regeringen bör även överväga Kemikalieinspektionens förslag (Fördjupad utvärdering av Giftfri miljö 2019) om att verka för ett substitutionscentrum på EU-nivå. Ett sådant centrum på EU-nivå skulle kunna kopplas samman med den EU-databas som föreslås (se även kommentarer till rekommendation 6.4).

Förslagen kan främja arbetet med industriutsläppsdirektivet

Naturvårdsverket bedömer att förslagen 6.2, 6.4, 6.7, 6.8 och 6.10 ligger i linje med det som Sverige drivit i EU-kommissionens utvärdering av industriutsläppsdirektivet (IED) och i arbetsgrupper under IED där referensdokument för bästa tillgängliga miljöteknik (BREF) revideras. Revidering av referensdokument görs evidensbaserat och beror därför på tillgång på data. Om förslagen genomförs och tillgång till relevant information i till exempel Echas databaser förbättras skulle det underlätta arbetet i nämnda arbetsgrupper.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit avdelningschefen Martin Eriksson, föredragande, enhetschefen Gunilla Sallhed, juristen Eva Nilsson och handläggarna Emil Jansson och Dag Lestander.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

Björn Risinger

Martin Eriksson