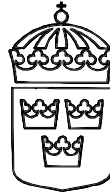


Kommittédirektiv



Kombinationseffekter och gruppvis hantering av ämnen

Dir.
2018:25

Beslut vid regeringssammanträde den 29 mars 2018

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda hur gruppvis riskbedömning av farliga ämnen ska kunna öka och hur s.k. kombinationseffekter ska kunna beaktas.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga möjligheter, hinder och tidigare insatser inom relevanta EU-rättsakter för gruppvis hantering av ämnen,
- föreslå strategier för framtida gruppvis reglering och vid behov nödvändiga ändringar av relevanta EU-rättsakter för gruppvis hantering av ämnen,
- sammanställa det vetenskapliga kunskapsläget, kartlägga vilka möjligheter och hinder som finns i olika relevanta EU-rättsakter och tidigare insatser på området för kombinationseffekter, och
- föreslå strategier för att möjliggöra reglering baserat på eller med hänsyn till kombinationseffekter, föreslå andra strategier för att minska riskerna och vid behov föreslå nödvändiga ändringar av relevanta EU-rättsakter.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 september 2019.

Bakgrund

Traditionellt hanteras ett ämne i taget. Hänsyn tas sällan till den samlade exponeringen av samma ämne eller snarlika ämnen från olika källor eller exponeringsvägar, s.k. kumulativ exponering.

För kombinationseffekter finns en ökande kunskap om att sådana de facto kan förekomma, även om kunskapen fortfarande är låg. Detta innebär att dagens riskbedömningsmetodik systematiskt underskattar riskerna vid exponering för farliga kemiska ämnen. Frågan om hur olika ämnen samverkar i människor eller i miljön beaktas inte när kemiska ämnen riskbedöms och regleras.

Att hantera ämnen gruppvis utifrån kemisk struktur, verkningsmekanism, egenskaper eller användningsområde skulle leda till en kraftig förbättring av kemikaliekontrollen. Regeringen redovisar i propositionen På väg mot en giftfri vardag (prop. 2013/14:39) insatser som behövs för att nå etappmålen för miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö*. Regeringen anför bl.a. att en generell kunskapsuppbyggnad behövs när det gäller kemikaliers kombinationseffekter. Vidare måste metoder som tar hänsyn till kombinationseffekter och kumulativ exponering vid riskbedömningar utvecklas och ändringar måste göras i relevanta regelverk. Under senare år har kunskapen och intresset ökat för de effekter på människors hälsa och på miljön som en exponering för flera olika kemikalier samtidigt kan medföra. Dessa effekter kallas omväxlande kombinationseffekter, samverkans effekter och cocktaileffekter.

Riskbedömning av kemikalier görs vanligen ämne för ämne och tar inte hänsyn till den kombinerade effekten av flera kemikalier. Möjligheten att göra sammantagna bedömningar av flera ämnen begränsas i dag av att enkla verktyg saknas för att bedöma den sammantagna risken.

I december 2009 antog Europeiska unionens råd slutsatser om kombinationseffekter av kemikalier (17820/09). Som ett svar på miljöministrarnas rådsslutsatser från december 2009 presenterade Europeiska kommissionen under våren 2012 ett meddelande om kombinationseffekter (COM/2012/0252). Meddelandet innehåller åtaganden som syftar till att stärka vägledning och koordinering mellan olika EU-rättsakter, men inga åtaganden om att se över relevanta EU-rättsakter. Kommissionen har inte genomfört de åtgärder som står i meddelandet. EU:s sjunde allmänna miljöhandlingsprogram slår fast att strategier för att ta itu med kombinationseffekter behöver tas fram samt metoder

utvecklas och tillämpas (PE-CONS 64/1/13). Europaparlamentet har vid upprepade tillfällen påpekat att EU:s kemikalielagstiftning måste ta hänsyn till de kombinerade effekterna av olika kemikalier på människors hälsa och på miljön.

Miljö kvalitetsmålet *Giftfri miljö* omfattar åtta etappmål om farliga ämnen. Gruppvis hantering av ämnen och kombinationseffekter ingår i två etappmål. Etappmålet *Kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper* säger att beslut som fattas inom EU och internationellt ska innehålla åtgärder som innebär att "förutsättningar finns senast år 2015 för att relevanta regelverk kan beakta kombinationseffekter vid exponering för kemikalier". Etappmålet *Utveckling och tillämpning av EU:s kemikalierregler* säger att Reachförordningen och annan relevant EU-lagstiftning senast år 2020 ska tillämpas eller revideras, om så behövs, så att "det i ökad utsträckning blir möjligt att bedöma och pröva grupper av ämnen med liknande inneboende egenskaper, kemisk struktur eller användningsområde". Regeringen beskriver i propositionen På väg mot en giftfri vardag (2013/14:39), kap 9.2, vilka insatser som behövs för att etappmålet ska nås och för att underlätta hanteringen av relevanta grupper av ämnen.

Diskussioner har länge förts om kombinationseffekter samt om hur ämnen bäst hanteras gruppvis. Det är komplexa frågor och mycket lite har hänt de senaste åren. En särskild utredare ska därför utreda hur riskbedömning av farliga ämnen ska kunna ske gruppvis samt hur s.k. kombinationseffekter ska kunna beaktas.

Närmare om uppdraget

Uppdraget om gruppvis hantering av ämnen: kartlägga möjligheter, hinder och tidigare insatser inom relevanta EU-rättsakter

Traditionellt har farliga ämnen i de flesta fall hanterats ett och ett. Det riskerar bl.a. att leda till s.k. falsk substitution. Detta innebär att när ett farligt ämne förbjuds byts det ut mot ett mycket snarligt ämne med samma önskvärda tekniska egenskaper. Dessvärre har det nya ämnet ofta samma eller liknande farliga egenskaper. Ett samlat grepp behöver tas om grupper av ämnen för att detta ska kunna undvikas. En kartläggning behövs av vilka möj-

ligheter och hinder som finns i dag i relevanta EU-rättsakter för att hantera ämnen gruppvis. Ansatsen att hantera ämnen gruppvis är inte ny, vissa försök har varit framgångsrika, andra inte. I syfte att dra lärdom och nytta av vunna erfarenheter behöver även dessa försök kartläggas. Utredaren ska

- kartlägga vilka möjligheter och hinder som finns för gruppvis hantering av ämnen inom relevanta EU-rättsakter,
- kartlägga tidigare försök, vare sig de lyckats eller inte, att hantera ämnen gruppvis inom relevanta EU-rättsakter, och
- redovisa slutsatser från kartläggningarna.

Uppdraget om gruppvis hantering av ämnen: föreslå strategier för framtida gruppvis reglering samt vid behov nödvändiga ändringar av relevanta EU-rättsakter

Ett förbud mot ett farligt ämne har ofta lett till att ett snarlikt, minst lika farligt ämne, har börjat användas i stället, s.k. falsk substitution. Grunden i EU:s kemikalielagstiftning är att ämnen hanteras ett och ett. I vissa fall måste dock ämnen kunna hanteras i grupp. Utredaren ska

- analysera resultaten från kartläggningarna och andra relevanta källor,
- föreslå strategier för hur ämnen med liknande farliga egenskaper kan hanteras gruppvis i implementeringen inom olika EU-rättsakter, och
- analysera och vid behov föreslå nödvändiga ändringar av relevanta EU-rättsakter som möjliggör reglering av grupper av kemikalier.

Uppdraget om kombinationseffekter: sammanställa det vetenskapliga kunskapsläget, kartlägga vilka möjligheter och hinder som finns i olika relevanta EU-rättsakter och tidigare insatser på området

Kunskapen om kombinationseffekter är bristfällig. Det vetenskapliga kunskapsläget för kombinationseffekter behöver därför sammanställas. I endast ett fåtal EU-rättsakter föreskrivs i dag att hänsyn ska tas till kombinationseffekter. Det behövs en kartläggning av vilka möjligheter och hinder som finns i relevanta EU-rättsakter för att beakta exponering för flera olika kemiska ämnen samtidigt. I bl.a. EU:s sjunde allmänna miljöhandlingsprogram, de rådsslutsatser som antogs under det svenska ordförandeskapet 2009 och i propositionen På väg mot en giftfri vardag (prop. 2013/14:39), anges åtgärder som skulle kunna bidra till att nå etappmålet om kunskap om ämnens hälso- och miljöegenskaper. Utredaren ska

- sammanställa forskningen inom området,
- kartlägga möjligheter och hinder i relevanta EU-rättsakter, och
- kartlägga tidigare insatser.

Uppdraget om kombinationseffekter: föreslå strategier för att möjliggöra reglering baserat på eller med hänsyn till kombinationseffekter, föreslå andra strategier för att minska riskerna samt vid behov föreslå nödvändiga ändringar av relevanta EU-rättsakter

Mot bakgrund av vilka möjligheter och eventuella hinder som finns och vad som tidigare gjorts behövs en tydlig bild av möjliga framgångsfaktorer. Utredaren ska

- föreslå strategier som möjliggör att hänsyn tas till kombinationseffekter,
- föreslå vid behov andra insatser som kan leda till en minskad risk för oönskade kombinationseffekter, och
- föreslå med utgångspunkt i ovan preciserade deluppdrag, vid behov nödvändiga ändringar av relevanta EU-

rättsakter som möjliggör att hänsyn tas till kombinations-effekter.

Konsekvensbeskrivningar

Utredarens förslag och beslutsunderlag ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar. Förslagen ska åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser samt analyser av förslagets kostnadseffektivitet. Förslagen ska innehålla alternativa handlingsvägar. Om utredaren föreslår åtgärder som innebär kostnader ska utredaren föreslå en finansiering för de åtgärderna. Utredaren ska redovisa en miljöbedömning av förslagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska genomföra uppdraget i nära dialog med berörda myndigheter, forskare, intresseorganisationer, företag, branschorganisationer och andra samhällsaktörer på området. Utredaren ska kartlägga och dra erfarenheter från liknande arbete i andra relevanta EU-länder.

Uppdraget ska redovisas (inklusive en engelsk översättning av betänkandet) till Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) senast den 29 september 2019.

(Miljö- och energidepartementet)