

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2016-02-10

LS 2015-1517

Landstingsstyrelsen

Yttrande över Hälsoskadliga ämnen i byggprodukter - förslag till nationella regler, KemI Rapport 8/15

Föredragande landstingsråd: Gustav Hemming

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har av Miljö- och energidepartementet beretts möjlighet att lämna synpunkter på en rapport från Kemikalieinspektionen, KemI, Rapport 8/15, angående hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter. Rapporten är en redovisning av ett regeringsuppdrag.

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Miljö- och energidepartementet över Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter- förslag till nationella regler, KemI Rapport 8/15, i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

Landstingsrådsberedningens motivering

Stockholms läns landstings svar på remissen tar sin utgångspunkt i det miljömål om kemikalier i byggprodukter samt landstingets kemikaliestrategi som finns formulerad i landstingets miljöpolitiska program, Miljöutmaning 2016. I miljöprogrammet finns krav på verksamheterna att enbart bygga med produkter som uppfyller Byggarubedömningens kriterier på innehåll av kemiska ämnen, vilket innebär att landstinget redan i nuläget undviker att använda material som innehåller till exempel cancerogena eller allergiframkallande ämnen.

KemIs utredning och förslag till nya regler är efterfrågade och nödvändiga i arbetet med att begränsa vår exponering för hälsoskadliga kemiska ämnen. Rapporten visar att det idag finns många hälsoskadliga ämnen som vi exponeras för i vår inomhusmiljö och att man i flera andra europeiska länder har infört regler och begränsningar för flertalet av de identifierade ämnena. Stockholms läns landsting ställer sig bakom de förslag till regler som ges i

SKRIVELSE
2016-02-10

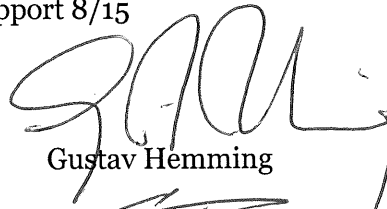
LS 2015-1517


rapporten med tillägget att även inkludera ämnen som är misstänkt
hormonstörande eller allergiframkallande.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 21 januari 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter –
förslag till nationella regler, KemI Rapport 8/15


Torbjörn Rosdahl


Gustav Hemming

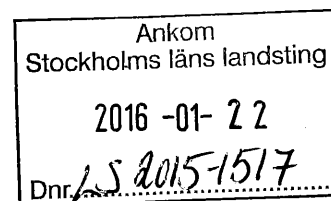

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Hållbarhet

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2016-01-21

LS 2015-1517

Handläggare:
Hanna Jonsson



Landstingsstyrelsen

Yttrande över Hälsoskadliga ämnen i byggprodukter - förslag till nationella regler, KemI Rapport 8/15

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har av Miljö- och energidepartementet beretts möjlighet att lämna synpunkter på en rapport från Kemikalieinspektionen, KemI, Rapport 8/15, angående hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter. Rapporten är en redovisning av ett regeringsuppdrag.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 21 januari 2016
Förslag till yttrande
Sammanfattning av Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter –
förslag till nationella regler, KemI Rapport 8/15

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Miljö- och energidepartementet över Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter- förslag till nationella regler, KemI Rapport 8/15, i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Regeringen gav i december 2014 Kemikalieinspektionen (KemI) i uppdrag att undersöka om det finns ett behov av att ta fram nationella regler för farliga kemiska ämnen i byggprodukter för att minska barns exponering. Krav fanns på att uppdraget skulle genomföras i samråd med Boverket, Folkhälsomyndigheten och andra relevanta aktörer. Resultatet, en kartläggning av farliga kemiska ämnen i byggprodukter, förslag till regler samt en konsekvensutredning finns beskrivna i en rapport med namnet Rapport från ett regeringsuppdrag om hälsoskadliga ämnen i byggprodukter - förslag till nationella regler, KemI Rapport 8/15. Förslag till yttrande har utgångspunkt i det miljömål om kemikalier i

byggprodukter samt landstingets kemikaliestrategi som finns formulerad i landstingets miljöpolitiska program, Miljöutmaning 2016. I miljöprogrammet finns krav på verksamheterna att enbart bygga med produkter som uppfyller Byggvarubedömningens kriterier på innehåll av kemiska ämnen, vilket innebär att landstinget redan i nuläget undviker att använda material som innehåller till exempel cancerogena eller allergiframkallande ämnen.

Förvaltningens sammanfattande åsikt om rapporten är att utredningen och förslag till nya regler är efterfrågade och nödvändiga i arbetet med att begränsa vår exponering för hälsoskadliga kemiska ämnen. Rapporten visar att det idag finns många hälsoskadliga ämnen som vi exponeras för i vår inomhusmiljö och att man i flera andra europeiska länder har infört regler och begränsningar för flertalet av de identifierade ämnena. Förvaltningen ställer sig bakom de förslag till regler som ges i rapporten med tillägget att även inkludera ämnen som är misstänkt hormonstörande eller allergiframkallande.

Bakgrund

För att varor och produkter som används ska få en speciell egenskap, till exempel en färg eller tåla vatten, så används ett kemiskt ämne vid tillverkning. Detta ämne stannar ofta kvar i produkten och kan under användning utsöndras till luft eller via hudkontakt. Detta gäller för leksaker såväl som kläder och material som tillverkats för att varaktigt ingå i ett byggnadsverk, så kallade byggprodukter. Att en vara eller en produkt utsöndrar kemiska ämnen blir ett problem om det kemiska ämnet utgör en risk. Det vill säga om det har egenskaper som påverkar människor negativt, till exempel orsakar cancer eller andra sjukdomar eller kan skada det ofödda barnet och utsöndras i en tillräckligt hög halt. Barn utsätts i högre grad än vuxna för föroreningar inomhus då de oftare vistas nära golvet. Barn är också mer känsliga mot kemiska ämnen.

Flera studier visar att byggprodukter är en betydande källa för föroreningar i inomhusmiljön. Erfarenheter från andra länder visar att åtgärder riktade mot källan till föroreningar har en tydlig effekt på kvaliteten på inomhusmiljön. Byggprodukter tas därför upp som ett av flera prioriterade områden i de båda handlingsplanerna för giftfri vardag som KemI tagit fram på uppdrag av regeringen. Även i bland annat miljöbalken finns särskilda bestämmelser om hälsoskydd. De innebär bl.a. att bostäder och lokaler för allmänna ändamål, till exempel skolor och förskolor, ska vara utformade så att de inte innebär olägenhet för människors hälsa. Särskild hänsyn ska tas till personer som är något känsligare än normalt, till exempel allergiker och barn.

Mer specifika regler än ovan beskrivet finns i Sverige endast för att begränsa ämnet formaldehyd från träbaserade skivor. Vissa länder inom EU såsom Tyskland, Frankrike och Belgien har tagit fram nationella regler för byggprodukter som kan påverka inomhusmiljön. Reglerna sätter gränser för hur stor mängd skadliga ämnen som får avges från dessa produkter men reglerar innehåll endast i enstaka fall. De ämnen som regleras i nuläget är framförallt flyktiga organiska ämnen (VOC) som ger upphov till cancer, skador på arvsmassan och fortplantningsstörningar, s.k. CMR-ämnen. Mindre reglerade, men lika viktiga, är de mindre flyktiga organiska ämnen (SVOC) som kan vara exempelvis misstänkt hormonstörande eller allergiframkallande.

Överväganden

I det ursprungliga uppdraget från regeringen till KemI ingick att undersöka om det finns ett behov av proportionerliga nationella begränsningar gällande farliga ämnen i byggprodukter för att minska barns exponering. KemI presenterade förslag till nytt regelverk och gjorde även en konsekvensutredning. Arbetet skedde i samråd med en referensgrupp med representanter från byggbranschens organisationer, bedömningssystem för byggvaror och miljöorganisationer samt entreprenörer och forskare.

Förvaltningen ser mycket positivt på att KemI valt att arbeta med en bred referensgrupp. Det skänker trovärdighet till de föreslagna reglerna men framförallt en förankring som underlättar efterlevnad och, i den mån det behövs, omställning i produktionsled.

Förvaltningen har synpunkter på rapporten inom områdena

- Avgränsningar och ämnesurval
- Nationella regler för emission av hälsoskadliga kemiska ämnen
- Konsekvenser av föreslagna regler för landstinget

Avgränsningar och ämnesurval

KemI har i sin rapport valt att begränsa sig till byggprodukter i inomhusmiljö eftersom barn vistas mycket i inomhusmiljöer. Då barn utgör en särskilt känslig grupp när det gäller exponering för kemikalier anser förvaltningen att detta fokus är viktigt, och kan vara helt rätt, när ett begränsningsarbete påbörjas. I framtiden är det dock minst lika viktigt att ta hänsyn till andra grupper, exempelvis långtidssjuka och personer med allergier, samt inte minst till den yttre miljön med djur och växter.

KemI har också valt att begränsa diskussionerna till CMR-ämnen samt ämnen som är allergiframkallande vid inandning och hormonstörande

ämnen. Förvaltningen anser att i det fortsatta arbetet bör hänsyn även tas till yttre miljö och därför bör även egenskaper som persistent, bioackumulerande och toxisk (s.k. PBT-ämnen) och miljöfarlig ligga till grund för en begräsning.

Förvaltningen anser även att det är positivt att KemI tagit fram gränsvärden för *både* flyktiga och mindre flyktiga organiska ämnen eftersom den senare gruppen av ämnen inte regleras lika tydligt i nuvarande lagstiftning.

Nationella regler för emission av hälsoskadliga kemiska ämnen

Förvaltningen anser att det är anmärkningsvärt att trots att KemI identifierat flera ämnen som är misstänkt hormonstörande eller allergiframkallande så väljer KemI att *inte* inkludera dessa i de föreslagna reglerna. De av KemI föreslagna reglerna innefattar enbart utsöndring av kemiska ämnen. Även nationella begränsningsregler för *innehåll* av hälsoskadliga kemiska ämnen borde finnas. Förvaltningen håller med om att en harmonisering av mätvärden för utsöndring är att föredra, ju fler länder som har liknande begränsningar desto större sannolikhet att dessa kan antas även på en övergripande europeisk nivå.

Konsekvenser av föreslagna regler för landstinget


Förvaltningen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna med genomfört förslag för landstinget är små. Landstinget skapar redan idag inomhusmiljöer med höga krav på kemikalieinnehållet i byggmaterial och en reglering på nationell nivå skulle underlätta arbetet.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Beslutet att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.



Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör



Ann Eberhardsson
Biträdande förvaltningschef

Miljö och energidepartementet

Yttrande över Hälsoskadliga ämnen i byggprodukter - förslag till nationella regler, KemI Rapport 8/15

Inledning

Stockholms läns landsting lämnar synpunkter på rapporten med utgångspunkt i landstingets miljöarbete och kemikaliestrategi samt i rollen som investerare i en stor mängd fastigheter ämnade för vård. Landstinget har ett flerårigt samarbete med Byggvarubedömningen som lett till kunskap om hur och vilka kemiska ämnen som går att begränsa eller helt ta bort ur byggprodukter.

Sammanfattning

Stockholms läns landstings sammanfattande åsikt om rapporten är att utredningen och förslag till nya regler är efterfrågade och nödvändiga i arbetet med att begränsa vår exponering för hälsoskadliga kemiska ämnen. Rapporten visar att det idag finns många ämnen som vi exponeras för i vår inomhusmiljö och att man i flera andra europeiska länder har infört regler och begränsningar för flertalet av de identifierade ämnena. Sverige ligger efter och har nu stora möjligheter att skärpa lagstiftning och följa de goda exempel som finns på nära håll. Stockholms läns landstings samlade bedömning är att ställa sig bakom de förslag till regler som ges i rapporten med tillägget att även inkludera ämnen som är misstänkt hormonstörande eller allergiframkallande.

Synpunkter

Landstinget ser mycket positivt på att KemI valt att arbeta med en bred referensgrupp med representanter från byggbranschens organisationer, bedömningssystem för byggvaror och miljöorganisationer samt entreprenörer och forskare. Det skänker trovärdighet till de föreslagna reglerna men framförallt en förankring som underlättar efterlevnad och, i den mån det behövs, omställning i produktionsled.

Avgränsningar och ämnesurval

I det ursprungliga regeringsuppdraget till KemI står att syftet är att minska barns exponering och en begränsning till byggprodukter för inomhusmiljö har därför gjorts. Eftersom barn utgör en särskilt känslig grupp när det gäller exponering för kemikalier anser Stockholms läns landsting att detta fokus är viktigt, och kan vara helt rätt, när ett begränsningsarbete påbörjas. I framtiden är det dock minst lika viktigt att ta hänsyn till andra grupper, exempelvis långtidssjuka och personer med allergier, samt inte minst till den yttre miljön med djur och växter.

I rapporten har KemI begränsat diskussionerna till hälsoskadliga kemiska ämnen som ger upphov till cancer, skador på arvsmassan och fortplantningsstörningar, s.k. CMR-ämnen, samt ämnen som är allergiframkallande vid inandning och hormonstörande ämnen. Landstinget anser att i det framtida arbetet bör hänsyn även tas till yttre miljö och därför bör även egenskaper som persistent, bioackumulerande och toxisk (s.k. PBT-ämnen) och miljöfarlig ligga till grund för en begränsning enligt nationell lagstiftning. Landstinget anser även att det är positivt att KemI tagit fram gränsvärden för både flyktiga och mindre flyktiga organiska ämnen (VOC- och SVOC-ämnen), då den senare gruppen av ämnen inte regleras lika tydligt i nuvarande lagstiftning varken på nationell eller på europeisk nivå.

Nationella regler för emission av hälsoskadliga kemiska ämnen

Stockholms läns landstings övergripande åsikt om de i rapporten föreslagna reglerna för hälsoskadliga ämnen i byggprodukter är att de utgör en bra första version av nationella regler som bör antas snarast och börja gälla som föreslagits den 1 januari 2018. Landstinget har följande kommentarer:

- Det är anmärkningsvärt att trots att KemI identifierat flera ämnen som är misstänkt hormonstörande eller allergiframkallande så väljer KemI att *inte* inkludera dessa i de föreslagna reglerna. Landstinget anser att ämnen med CMR-egenskaper *såväl som* misstänkt hormonstörande eller allergiframkallande ämnen bör begränsas i byggprodukter.
- Även nationella begränsningsregler för *innehåll* av hälsoskadliga kemiska ämnen borde finnas. Även om ett ämne inte riskerar att emitteras från en produkt i en nu mätbar nivå säkerställer en reglering av innehåll att ämnet inte heller förekommer i produktionsled, eller riskerar att exponeras i avfallsled. Ett livscykelperspektiv skulle då beaktas.

- Landstinget håller med om att en harmonisering av LCI-värden är att föredra, ju fler länder som har liknande begränsningar desto större sannolikhet att dessa kan antas även på en övergripande europeisk nivå. Det underlättar också för tillverkare och återförsäljare att saluföra samma vara i flera länder om liknande regler finns.

Anmärkningsvärt är att den begränsning som begreppet byggprodukt innebär gör att föreslagna regler inte ska gälla för exempelvis köksinredningar. Ett kök installeras för åtminstone 10-20 år och under denna tid emitteras kemiska ämnen kontinuerligt. Landstinget anser att de föreslagna reglerna på nationell nivå bör innefatta även installationer av mindre varaktiga produkter. Detta borde kunna formuleras utan att strida mot det europeiska kravet på att samma definition av begreppet byggprodukt ska användas.

Konsekvenser av föreslagna regler för landstinget

Stockholms läns landsting bedömer att de ekonomiska konsekvenserna med genomfört förslag för landstinget är små. Sedan flera år bygger landstinget fastigheter där krav på byggprodukternas innehåll av kemiska ämnen ställs enligt Byggvarubedömningens kriterier. Det innebär att landstinget i nuläget ställer krav på att de material som byggs in inte får innehålla ämnen som är klassade som CMR- eller PBT-ämnen och ej heller får vara misstänkt hormonstörande, miljöfarliga eller allergiframkallande. Arbetet med att hitta produkter utan hälsoskadliga kemiska ämnen gör att byggprojekten kan kosta mer att genomföra. Troligt är snarare att nationella regler, som liknar de i andra europeiska länder, införs så kommer utbudet av byggprodukter fria från hälsoskadliga kemiska ämnen bli större och kostnaderna för dem bli lägre.

Sammanfattning

Regeringen har gett Kemikalieinspektionen i uppdrag att undersöka om det finns ett behov av att ta fram nationella regler för farliga kemiska ämnen i byggprodukter för att minska barns exponering.

Vårt förslag är att Sverige tar fram nationella gränsvärden för avgivning av hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter. Reglerna föreslås vara av samma konstruktion som de regler som redan finns i andra EU-länder för att minimera handelshindren.

Vi föreslår att de nationella reglerna omfattar byggprodukter som används för att konstruera golv- vägg-, och innertaksektioner. Detta är i likhet med befintliga regler samt regler under utveckling i Tyskland, Frankrike och Belgien. Genom EU:s byggproduktförordning kommer det också att finnas krav på att produkterna måste dokumenteras med avseende på avgivningen av flyktiga organiska ämnen (VOC) samt mindre flyktiga organiska ämnen (SVOC) för att de ska få saluföras och användas på den svenska marknaden. Dessa nya regler bedöms vara fullt förenliga med byggproduktförordning samt EU:s kemikalielagstiftning.

Vi har tagit fram våra förslag på nationell lagstiftning efter samråd med Boverket och Folkhälsomyndigheten. Samråd har också skett med en referensgrupp med representanter från branschorganisationer, myndigheter, bedömningssystem för byggvaror och miljöorganisationer samt fastighetsägare, entreprenörer och forskare.

Kemikalierregler för vissa byggprodukter finns sedan tidigare framtagna inom EU:s kemikalieförordning – Reach. Dessa regler handlar oftast om begränsningar av innehållet av skadliga kemiska ämnen till exempel sexvärt krom i cement eller asbest i byggprodukter.

Avgivning av kemiska ämnen från material har undersökts sedan mitten på 1970-talet då myndigheter i olika länder började introducera regler för emission av formaldehyd från spånskivor. En typisk innemiljö kan innehålla över 6000 organiska ämnen varav ungefär 500 kan härledas till byggprodukter. En del av dessa ämnen är cancerframkallande eller allergi- framkallande. I den vetenskapliga litteraturen är det dokumenterat att det förekommer emissioner av hälsoskadliga ämnen från byggprodukter. Detta bekräftas av undersökningar i framför allt Tyskland, Frankrike och Belgien.

Vissa länder inom EU såsom Tyskland, Frankrike och Belgien har tagit fram nationella regler för byggprodukter som kan påverka inomhusmiljön till exempel golv, väggar och innertak. Reglerna sätter gränser för hur stor mängd skadliga ämnen som får avges från dessa produkter. Inom EU pågår också ett arbete för att ta fram hälsobaserade riktvärden för emissioner från produkter. Den belgiska lagstiftningen hänvisar direkt till de framtagna riktvärdena i sin lagstiftning.

I en konsultstudie, som är genomförd inom ramen för uppdraget i syfte att kartlägga farliga ämnen i byggprodukter, identifierades 46 särskilt farliga ämnen som används i byggsektorn inom EU. Dessa ämnen är antingen råvaror till byggprodukter eller används i processerna för framställning av byggprodukter. 32 av dessa 46 ämnen är reglerade i de nationella regelverken i antingen Tyskland, Frankrike eller Belgien.

I Sverige finns det i stort sett bara en specifik regel på det här området och det är bestämmelsen om avgivning av formaldehyd från träbaserade skivor. Kemikalieinspektionen bedömer att den regeln inte ger ett tillräckligt skydd för framför allt barn som exponeras i högre grad än vuxna för ämnen i både luft och damm i inomhusmiljön.