

Ny kemikaliepolitik i EU – Vinst eller förlust för företag?

Innehåll:

- 3 Förord
- 4 Noll koll
- 5 Sju goda skäl för en ny EU-lagstiftning
- 7 Företagsargument för en ny EU-lagstiftning
 - 7 1. Förbättrat anseende = god ekonomi
 - 8 2. Kostnader leder till vinster på sikt
 - 9 3. Nya marknader
 - 11 4. Förutsägbara regler
 - 12 5. Kemikalieanvändare – har särskilt mycket att vinna
 - 13 6. Handel utan handelshinder
- 15 Håller den nya lagtexten måttet?
- 17 Stöd en stark kemikalielag!
- 18 Mer läsning

Förord

Efter år av utredningar, expertmöten och politiska diskussioner, håller en ny lagstiftning inom EU på att ta form. Det är efterlängtd reform, eftersom det nuvarande systemet så tydligt har misslyckats med att skydda människors hälsa och miljön. EU:s nuvarande lapptäcke av ett fyrtiotal olika kemikalielagar kommer att ersättas med en enda ramlagstiftning, under namnet REACH.

EU-kommissionen presenterade för två år sedan de grundläggande dragen i reformen - och fick mycket beröm. Förslaget sågs allmänt som ett seriöst försök att ta ett helhetsgrepp och se till att farliga ämnen på bred front ersattes med mer miljöanpassade. Många företag lovprisade också reformen som de såg skulle komma att underlätta deras arbete. REACH skulle bland annat göra det lättare för företag att tvinga fram information från kemikalieleverantörer och minska risken för framtida kostnader för sanering och skadestånd. Med de nya reglerna skulle företag också belönas för företagsamhet och uppfinnserikedom. Nya marknader, nya konsumentgrupper, förstärkt förtroende och minskade framtida risker var några av möjligheterna med lagreformen.

Lika positiva var inte den europeiska kemiindustrin - tvärtom. Enligt dem skulle det nya lagsystemet komma att kosta industrin enorma summor pengar och driva dem ut ur EU. Även USA:s regering ryckte ut till kemikalielobbyns försvar och menade att förslaget ställde "orimliga" krav. En av de största lobbykampanjerna i EUs historia har dragits igång av kemiindustrin.

Lobbykampanjen har inte saknat framgångar. I maj 2003 presenterade EU-kommissionen ett utkast till lagtext. På en rad punkter har förslaget vattnats ur på innehåll jämfört med den strategi man lade fram 2003. Exempelvis har substitutionsprincipen - en grundprincip i kommissionens ursprungliga förslag - nästan helt raderats ut. Reformen hotas med andra ord från krafter som anser att EU snarare ska sänka sina krav än att förstärka med nya åtgärder.

Men slaget om en bättre kemikaliepolitik är ingalunda över. EU-kommissionen har lagt ut förslaget på internet och vill ha in kommentarer från företag och andra med intresse av EUs framtida kemikaliepolitik. Hösten 2003 lägger kommissionen ett slutligt förslag som Europaparlamentet och Ministerrådet kommer att behandla och så småningom besluta om. Det finns därför goda möjligheter att se till att REACH verkligen blir vad det var tänkt att vara - en effektiv lag i arbetet för en hållbar kemikalieanvändning.

De företag och andra som vill se en kraftfull miljöpolitik gör klokt i att göra sin stämma hörd och försvara reformens grundläggande idéer. Den här rapporten ger underlag för företag, politiker och andra beslutsfattare som vill påverka EUs kemikaliepolitik - och därigenom vår livsmiljö under lång tid framöver.

Noll koll

Kemikalier är en självklar del av vårt samhälle. Vi använder dem i allt från läkemedel och bilar, till byggmaterial och leksaker. Samtidigt befinner vi oss i en situation där vi återfinner naturfrämmande kemikalier i våra kroppar och vår natur. Över 350 naturfrämmande kemikalier har hittats i bröstmjolk. PCB, bromerade flamskyddsmedel och dioxiner finns i alla våra vanliga livsmedel. Långlivade ämnen som aldrig har använts i Arktis påträffas i isbjörnars blod och fett. I nio fall av tio vet vi inte vilka skador detta åstadkommer, eftersom kunskapen om kemikaliernas effekter är mycket bristfällig. Men läxan av det vi vet (PCB, DDT, freoner, tungmetaller...) förskräcker.

Priset vi betalar är inte "bara" försämrade livskvalitet och ekologiska skador. Det finns också en prislapp i kronor. Det går visserligen inte att fullgott värdera hälsa, liv och fungerande ekosystem i pengar men några uppskattningar är värda att nämnas:

- Kommissionen räknar med att mellan 18-54 miljarder euro kommer att sparas in fram till 2020 genom att antalet cancerfall bland kemikaliearbetare kommer att sjunka om en ny kemikalielagstiftning införs. Som jämförelse beräknas de totala kostnaderna för att införa REACH bli mellan 18-32 miljarder euro under samma period. Med andra ord så väger bara arbetsmiljöfördelarna relaterade till cancer upp de totala kostnaderna för att införa REACH!
- Allergier orsakade av kemikalier beräknas kosta samhället ca 29 miljarder euro varje år i Europa.
- 400 000 människor i Europa beräknas dö i asbestrelaterad cancer inom de kommande decennierna. Kostnaderna för samhället beräknas till 400 miljarder euro.
- Kostnader för att sanera förorenade områden är en stor framtida miljöskuld. Som exempel beräknas att ett dioxinförgiftat område i Nyköping som nu måste saneras kommer att kosta samhället upp till 50 miljoner kronor. Cyanidförgiftad mark i Knäred kräver sanering till en kostnad av ca 2 miljoner kronor.
- Det har kostat Naturvårdsverket cirka 20 miljoner kronor att samla in 6,5 ton av de 100 ton kvicksilver som beräknas finnas i omlopp i Sverige.
- Svenska Kraftnät, tidigare Vattenfall, har uppskattat kostnaderna för att byta ut PCB i sin verksamhet till 150 miljoner kronor.

Den kemikaliepolitik som byggdes upp inom EU under 60- och 70-talet utgick helt från ambitionen om en gemensam marknad utan handelshinder. De tidiga regleringarna syftade till att harmonisera klassificering, varumärkning och förpackning av farliga ämnen för att överkomma olikheter i nationella system och därmed effektivisera marknaden. Först på 1980-talet började miljö- och hälsoaspekter att spela en roll i EUs kemikaliepolitik, och man införde regler för riskbedömning av nya ämnen. Eftersom denna lagstiftning inte gällde bakåt i tiden skapades två parallella system, ett för existerande ämnen (marknadsförda före 1981) för vilka ingen riskbedömning eller datainsamling behövdes göras, och ett för nya ämnen där riskbedömning krävdes. Eftersom 99 av 100 ämnen som används i EU hör till existerande ämnen, innebär denna lagstiftning att vi har lite, eller ofta obefintlig kunskap om de allra flesta kemikalier. Vi har – i stort sett – "noll koll" på kemikalierna runt omkring oss.

EUs nuvarande kontrollsystem (det s k "Existerande ämnesprogrammet") har visat sig omöjligt att genomföra på ett effektivt och ändå säkert sätt. Av de 141 (av totalt mer än 100 000)

existerande ämnen som har bedömts vara i behov av närmare granskning, har efter nio år bara en tredjedel genomgått riskvärdering och färre än fem (!) har reglerats.

För att genomföra en riskvärdering krävs grundläggande information om själva ämnet, vilken ofta endast producenten känner till. I det nuvarande systemet ligger hela bevisbördan på myndigheterna, medan företagen snarast tjänar på att fördröja processen eftersom de under tiden kan fortsätta att sälja ämnet. Det är ett orealistiskt system, och om inget görs skulle det att tusentals år att bedöma de ca 30 000 ämnen som används i EU!

EU-ländernas regeringar dömde slutligen ut den nuvarande kemikaliepolitiken vid ett rådsmöte 1998. Motiveringen som gavs var att nuvarande politik "inte förmår skydda människa och miljö på ett tillfredställande sätt mot negativa effekter". Regeringarna gav därför EU-kommissionen i uppdrag att föreslå en helt ny strategi. 2001 presenterade så kommissionen en så kallad vitbok om EU:s framtida kemikaliepolitik, med grundläggande principer för lagstiftningen.

Giftfri miljö

Sverige har varit pådrivande för en ny EU-lagstiftning. 1999 antog riksdagen flera miljömål bland annat Giftfri miljö som ska uppnås innan 2020. För att kunna uppnå detta miljömål måste den europeiska kemikalielagstiftningen reformeras.

Miljömålet giftfri miljö: "Miljön ska vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden. Miljö kvalitetsmålet innebär att halterna av ämnen som förekommer naturligt i miljön är nära bakgrunds nivåerna och halterna av naturfrämmande ämnen i miljön är nära noll." Eftersom detta mål ska uppfyllas senast år 2020, måste utsläppen upphöra i god tid innan dess.

Sju goda skäl för en ny EU-lagstiftning

Den strategi som kommissionen presenterade går under benämningen REACH (Se faktaruta sid 7). De övergripande målen med REACH är att skapa en hållbar kemikaliepolitik som kan skydda folkhälsa och miljö, samtidigt som de ser till att den inre marknaden fungerar och att kemiindustrins konkurrenskraft upprätthålls.

Vitboken innehöll flera lovande inslag. Flera av dem är kända från den svenska kemikalielagstiftningen, men är nya på EU-nivå:

Grunderna i EU:s föreslagna kemilag:

- Omvänd bevisbörda
- Databrist leder till försäljningsstopp
- Svartlistning av farliga ämnen
- Utbytesregeln ska användas
- Kunskapsöverföring mellan producenter och användare
- Ökad konsumentmakt och insyn
- Samma regler för gamla och nya ämnen

- **Omvänd bevisbörda**

En grundläggande förändring är att bevisbördan för att se till att data och information finns tillgänglig för alla marknadsförda kemikalier flyttas från myndigheterna till industrin. Industrin blir ansvarig för att endast de kemikalier som uppfyller kraven för den avsedda användningen produceras och säljs.

- **Databrist leder till saluförbud**

En tidsfrist sätts upp för företag att lämna information om de ämnen de använder/säljer. Målet är att inom 11 år ha fullvärdig information om alla kemikalier som används i mängder över ett ton per år per producent. Om företag inte klarar att tillhandahålla informationen inom tidsgränsen, får ämnet inte längre säljas. En prioritetsordning upprättas där ämnen som anses särskilt farliga skall registreras och utvärderas först.

- **Svartlistning av farliga ämnen**

Ämnen med farliga inneboende egenskaper förs upp på en särskild lista. Egenskaper som kan ligga till grund för en sådan svartlistning är bland annat cancerframkallande, reproduktionsstörande och mutagena egenskaper. Även ämnen som är särskilt långlivade och bioackumulerbara eller påverkar hormonsystemet förs upp på listan.

- **Utbytesregeln ska användas**

Principen för svartlistade ämnen är att de ska ersättas med säkrare alternativ. Här inträder alltså en utbytesregel eller substitutionsprincip. Företag som vill sälja eller använda ett listat ämne skall kunna visa att bättre alternativ saknas och att det finns starka sociala eller ekonomiska skäl att fortsätta använda ämnet. Med EU-terminologi kallas dessa tillstånd för auktorisation. Tillstånd kommer inte att ges generellt, utan kommer endast att gälla för givna användningsområden.

- **Kunskapsöverföring mellan producenter och användare**

Kunskapsförmedlingen mellan producent/importör och användare av kemikalien måste förbättras, och även denna uppgift ligger på företagen själva. Alla förväntade användningsområden och de exponeringsrisker som kan uppstå i och med att kemikalierna används måste registreras till ansvarig myndighet. Även transport och avfallshantering i produktens slutskede ska inkluderas. En effekt av förbättrad kommunikation blir också att konsumenter, miljömärkningsorganisationer och ideella organisationer får mer information och lättare kan ta beslut och utfärda rekommendationer.

- **Ökad konsumentmakt och insyn**

De uppgifter som företagen tar fram ska vara tillgängliga för alla, om inte starka skäl finns att inte offentliggöra dem. Även här ska den omvända bevisbördan gälla. Den som vill hålla inne med information måste visa varför detta är nödvändigt.

- **Samma regler för gamla och nya ämnen**

Reformen kommer att innebära att EU sätter upp ett enhetligt system för existerande och nya kemikalier. Därmed försvinner den nuvarande situationen där existerande kemikalier (marknadsförda före 1981) i realiteten är kraftigt gynnade på marknaden gentemot nya ämnen: De existerande får idag säljas och användas utan riskbedömningar och data, medan alla nya kemikalier måste genomgå omfattande och tidskrävande riskbedömningar. Från en ekonomisk ståndpunkt har detta nuvarande system onekligen hämmat utvecklingen av nya, mer miljöanpassade kemikalier.

Vad står "REACH" för?

Bokstäverna är en engelsk förkortning för Registration, Evaluation and Authorisation of CHemicals

- **Registrering:** Alla producenter eller importörer av kemikalier måste se till att de har tillräcklig med data om kemikalien säkerhet. För alla ämnen som produceras eller importeras i mängder som överstiger 1 ton/år måste säkerhetsdata meddelas till ansvarig myndighet för att produkten ska få säljas. Idag säljs ca 30 000 ämnen i mängder som överskrider 1 ton/år.
- **Utvärdering:** För kemikalier som säljs i stora mängder, och för kemikalier som ger upphov till särskild oro, måste all data om ämnet utvärderas av myndigheternas experter. Resultatet av utvärderingen kan bli att kemikalien måste gå igenom ett tillståndsförfarande, att åtgärder för riskbegränsning införs (där t ex vissa användningsområden förbjuds), eller att ingen åtgärd tas.
- **Auktorisation:** För kemikalier som ger anledning till särskild oro (substances of very high concern) måste företag ansöka om tillstånd för att få fortsätta med produktion och försäljning. I praktiken en "svartlistning" av oönskade ämnen. Dessa ämnen ska förbjudas och istället bytas ut mot säkrare alternativ. Om industrin kan visa att exponeringen är försumbar och att de socio-ekonomiska fördelarna klart överväger riskerna kan de få undantag från förbudet. Ca fem procent (eller 1400 ämnen) av den totala mängden sålda ämnen beräknas falla under det här godkännandesystemet.

Företagsargument för en ny EU-lagstiftning

En effektiv reformering i linje med grunderna i vitboken skulle drastiskt öka kunskapen om kemikalier, tvinga bort en rad farliga ämnen och ersätta dem med säkrare alternativ. Andra ämnen skulle sannolikt falla bort genom att företag inte anser det modan värt att bekosta registrering och testning av dem. Utsläpp och förekomst av farliga ämnen skulle minska i miljön som en följd. Ett viktigt steg på väg mot en giffri miljö.

Men finns det även andra skäl än miljöhänsyn att gilla reformen? Och hur ligger det till med de påstådda negativa konsekvenserna för industrin? Är EUs nya kemikalielag ett hot mot ekonomi och jobb som kemiindustrin ofta gör gällande?

Kortsiktigt medför reformen ökade kostnader för många företag, när kraven på testning och rapportering börjar gälla. På längre sikt finns många fördelar att se fram emot:

1. Förbättrat anseende = god ekonomi

Industrin har ett imageproblem.

Nio av tio européer som intervjuades i en stor Eurobarometer 2002 sa sig vara mycket bekymrade över kemikalier och andra förorenande utsläpp i vår natur och livsmiljö. En liknande undersökning 1999 visade att "Européer ser ett klart samband mellan hälsa och miljö. Av många potentiella hotbilder anser en stor majoritet att kemikalier är den största." Båda undersökningarna fann att europeiska konsumenter har litet förtroende för kemikalieindustrin och för dess förmåga att lösa kemikalieproblemen. Miljöorganisationer har det högsta förtroendet (48 procent av tillfrågade). Bara en av 100 säger sig ha förtroende för företagen på miljöområdet (ENDS Daily 27 mars 2003).

Genom att stödja en reform som kräver ansvar och öppenhet av producenterna, kan industrin vinna ökat förtroende och förbättra sitt skamfilade rykte bland EU-medborgarna.

Kemikalier är gömda i de varor vi köper och eftersom vi inte vet att de finns, i vilka mängder eller hur farliga de är för vår hälsa, kan vi inte göra våra egna riskbedömningar på samma sätt som vi gör när vi kör bil eller går över en gata. Det är därför viktigt att företagen får bevisa att de varor som konsumeras är säkra och att det finns ett regelsystem vi kan lita på som kontrollerar företagens information. REACH har förutsättningar att bli ett sådant kontrollsystem.

REACH har generellt sett stora möjligheter att driva företag till innovation och bättre affärs-
möjligheter genom att konsumenters, medarbetares, och investerares förtroende ökar; genom
skapande av nya marknader för nya, säkra ämnen; och genom en mer förutsägbar lagstiftning.
Men det gäller för företagen att se möjligheterna och att utnyttja dem.

En dyr förtroendekris

1990 rapporterade amerikanska myndigheter att Perriers vatten på flaska innehöll doser av bensen (en cancerframkallande kemikalie). Upptäckten publicerades över hela världen. Sedan följde några dagars förvirring då Perrier gav ett antal motsägande uppgifter. Flaskorna togs ur affärernas hyllor och orsaken till problemet upptäcktes senare i ett kolfilter i en fransk mineralvattenfabrik.

1991 rapporterades det att Perriers marknadsandelar i USA (deras viktigaste marknad) nästan hade halverats sedan skandalen. Den globala försäljningen föll från 1,25 miljarder flaskor till 700 miljoner. Företaget använde 149 miljoner dollar för att försöka vinna tillbaka sitt anseende.

2. Kostnader leder till vinster på sikt

Delar av kemikalieindustrin har kritiserat grunderna för den nya lagen och har satsat åtskilliga resurser på att försöka bromsa och vattna ur förslaget. Framförallt har man hävdade att kostnaderna kommer att driva kemikalieindustrin till ekonomisk ruin eller ut ur EU. I Sverige har diskussionen varit mer nyanserad och Kemikontoret menar att den nya ramlagen inte kommer att innebära ett hot mot industrin eller arbetsmarknaden i Sverige. Andra aktörer, till exempel inom byggbranschen, efterlyser skärpt kemikalielagstiftning för att underlätta arbetet med att utveckla ett "giftfritt byggande".

Kostnaderna för REACH har beräknats i konsekvensbeskrivningar utförda av kommissionens industridirektorat. De uppskattas till 1,4-7 miljarder euro, med ett mest troligt scenario på ca 3,6 miljarder euro, under en elvaårsperiod. Om vi utgår från att kostnaderna hamnar på 7 miljarder euro, kommer det att innebära att REACH kostar 636 miljoner euro/år. Om vi jämför detta med kemikalieindustrins årsomsättning som är 488 miljarder euro/år, så kommer detta "worst case scenario" ändå bara att innebära kostnadsökningar på en promille för kemikalieindustrin. För att sätta kostnaderna i perspektiv kan man jämföra med att ABB tvingades betala drygt en miljard dollar i skadestånd i de uppmärksammade asbestfallen under hösten 2002. Och detta är effekten av endast en kemikalie!

Utredningarna har också visat att företagets kostnader för REACH kommer att variera stort. Den absolut största delen (88 procent) av kostnaderna upptas av tester för farlighet och riskbedömningar av redan existerande ämnen. De företag som redan har säkerhetsdata för de ämnen man producerar eller importerar kommer därmed att bli "belönade" med lägre kostnader.

När man pratar om kostnader ska man också komma ihåg att REACH sätter klara prioriteringar, där ämnen som ger anledning till särskild oro (enligt nuvarande förslag omkring fem procent av alla ämnen) ska registreras och testas först. Övriga ämnen ska fasa in i systemet under en elvaårsperiod. Det innebär att systemet gradvis kommer att utvecklas. När ämnen som produceras i små volymer eller som utgör låg risk registreras är det troligt att systemet redan fungerar effektivt och att nya standardiserade testmetoder har tagits fram, vilket med största sannolikhet kommer att sänka kostnaderna. Detta är särskilt viktigt eftersom kemikalieindustrin ofta har hävdad att REACH kommer att lägga oproportionerligt stor börda på små och medelstora företag, vilka ofta producerar ämnen i små volymer.

Förändrad produktionsprocess ger nya vinster

Sverige beslutade, som enda land i världen, att fasa ut och slutligen helt förbjuda användningen av TRI (trikloretylen) från 1996. Från att ha släppt ut 250 ton TRI/år var SKF beordrad att minska sina utsläpp till max 15 ton. Genom filter och andra end-of-pipe metoder kunde SKF få ner användningen med 80 procent, men man kunde inte nå ända fram utan att ändra produktionsprocessen. Man började byta ut TRI mot vatten och andra oljor, och man ändrade förpackningsmetoder. Slutligen insåg man att man tjänade mer på att sluta använda TRI helt och hållet än att hålla sig till de tillåtna mängderna. SKF upptäckte att en proaktiv good-will och en bra miljöimage lönade sig i längden.

Många andra företag försökte förhindra lagen och fördröjde införandet så länge som möjligt. Det visade sig att deras kostnader i slutändan blev betydligt högre än SKFs.

Källa: Slunge D, Sterner T, 2001, Implementation of policy instruments for chlorinated solvents, A comparison of Design Standards, Bans, and Taxes of Phase out Trichloroethylene, Resources of the Future, September 2001.

3. Nya marknader

Utredningar av REACH konsekvenser är nästan alltid behäftade med ett mycket viktigt fel: Beräkningarna utgår från att marknaden är ett statiskt begrepp. Företag förmodas inte förändra sitt beteende utifrån de regleringar som införs (!). På så vis blir alla förändringar något kostsamt och negativt. Det är naturligtvis en förvrängd bild av verkligheten. Både teori och erfarenhet har tvärtom visat att majoriteten av alla företag anpassar sig till marknaden och de regler som gäller och att strikta regler därför kan leda till positiva effekter för företag, som till exempel:

- företag som agerar snabbt och anpassar sig till ny lagstiftning kan vinna konkurrensfördelar (så kallat "first-mover advantage") över företag som sackar efter med genomförandet, eller som använder sina resurser åt att försöka hindra införandet av ny lagstiftning.
- genom att tvingas fasa ut vissa ämnen kan hela produktionsprocessen ifrågasättas och mer energi- och resurseffektiva metoder kan tas fram (se t ex fallet med TRI).
- nya, mer miljövänliga produkter kan visa sig tilltala fler konsumenter, eller nya konsumentgrupper;

Svenska Miljöteknikdelegationen konstaterade för några år sedan att miljöteknik är en av de snabbast växande marknaderna världen över och att svenska företag har stora möjligheter att vara ledande. (Miljöteknikdelegationen: Internationell marknad för miljödrivna företag, 1999). Det finns många exempel på industrier och företag som har funnit nya marknader genom innovativ anpassning till nya regler. Ett exempel är hur en stark konsumentopinion gjorde att den svenska pappersindustrin redan under tidigt 1980-tal tvingades ändra sina produktions-

metoder för att införa klorfri blekning av pappersmassa. Många länder har därefter följt efter och svensk pappersindustri har på så vis vunnit marknadsandelar på den globala marknaden eftersom man hade en fungerande teknologi redo att exportera.

Greenfreeze

När CFC konstaterades vara farligt för ozonlagret, gick många företag över till HFCs eller HCFCs och lanserade dem som de nya lösningarna. Tyvärr innebar det bara att man reducerade ozonproblemet men samtidigt ökade utsläppen av växthusgaser. Men det fanns företag som agerade annorlunda.

Företaget Scharfenstein från forna Östtyskland hade aldrig börjat använda CFCs i sina kylskåp, utan använde en teknik baserad på kolväten. När CFC förbjöds, innebar fördelarna med att redan ha utvecklat en teknik med kolväte, butan och propan oanade fördelar. Genom att vidareutveckla konceptet till vad som blev Greenfreeze, lyckades man vinna stor framgång på marknaden.

Företag som hade investerat i HFCs och HCFCs försökte hävda att Greenfreetekniken var omöjlig, men det hjälpte föga. Från 1994 gick alla stora europeiska kyltillverkare över till kolväte.

Källa: Greenpeace, www.greenpeace.org

Hur effektivt lagstiftningen fungerar både för företag och för miljön, beror på hur den är utformad. Kommissionens ursprungliga lagförslag (vitboken) är på många sätt ett skolexempel på hur lagstiftning kan konstrueras för att inte hämma utan istället gynna företag och företagssamhet. Några av fördelarna är följande:

- Lagen talar inte om för företag vilka kemikalier eller vilka processer de ska använda
 - så länge de uppfyller ställda krav.
- Lagen sätter ett klart mål - säkra kemikalier.
- Lagen föreslår en infasningsperiod på elva år.
- Lagen överläter den största delen av ansvaret på företagen. Hur företagen ersätter farliga ämnen är helt och hållet upp till marknadskrafterna och konkurrensen mellan företagen.

Förväntade kostnader uteblev

1982 införde Sverige ett förbud mot kadmium som pigment, ytbehandling och stabilisator. Förbudet genomfördes under stark protest från företag som hävdade att kostnaderna skulle bli allt för höga. 1997 gjordes en utvärdering av effekterna av förbudet. Den visade att den korta infasningsperioden hade lett till ekonomiska svårigheter för några företag på kort sikt. På lång sikt hade förbudet däremot inte haft någon effekt vare sig på företagets marknadsandelar eller vinst. Däremot har det lett till klara miljöförbättringar.

Källa: Keml 2000, Giftfri Miljö

Jämfört med nuvarande kemikalielagstiftning ger lagreformen också ett incitament till företag att utveckla nya, säkrare ämnen, vilket är en förutsättning för att företag ska kunna överleva på en allt mer miljömedveten marknad.

REACH höjer tröskeln för registrering av nya ämnen. Idag måste nya ämnen testas om de används i mängder över 10 kilo per år. Med REACH inträder testskyldigheten först när mängden passera ett ton årligen. Detta kommer troligen särskilt att gynna små och medelstora företag med småskalig produktion. Fördelen beräknas vara värd ca 69 miljoner euro över tio år. För ämnen som säljs i lägre kvantiteter än tio ton är dessutom testkraven reducerade. Detta förfarande berör cirka 90 procent av alla nya ämnen. Den nya lägre tröskeln för registrering fyller troligen sin funktion för minskning av kostnader, men ur ett miljö- och hälsoperspektiv är den minst sagt oroväckande. Med tanke på att det finns kemikalier som kan förgifta miljö och människor redan i miljondels gram, är ett ton en enorm mängd. Detta är ett exempel på en av flera stora brister i systemet.

Nuvarande system har missgynnat en miljöanpassad utveckling av "grönare" kemikalier genom låga eller obefintliga krav på existerande, otestade ämnen samtidigt som EU har varit belastad med en ineffektiv och kostsam byråkrati. Trots dessa hinder, och i motsats till vad som ofta hävdas, registrerades lika många nya ämnen i EU som i USA under de senaste tjugo åren. (Nordbeck & Faust, 2002). När 50 amerikanska, europiska och japanska företag jämfördes i en studie, visade det sig att av de mest innovativa företagen kom 46 procent från EU, 42 procent från USA och 12 procent från Japan.

Det finns uppenbarligen en stor potential i EU för innovation. Med REACH, som gynnar i stället för hämmar nytänkande, kan man i framtiden förvänta sig att EU:s konkurrenskraft stärks ytterligare.

4. Förutsägbara regler

En ny ramlag kommer att skapa ett enhetligt och förutsägbart system, där aktörerna ser betydligt lättare vilka regler som gäller. De kommer heller inte behöva bekymra sig över om ämnet är "nytt" eller "gammalt" enligt den tidigare uppdelningen. Alla ämnen kommer att bedömas efter samma måttstock.

Många företag har länge efterlyst just ett mer förutsägbart regelsystem. Dagens system är splittrat; förutom ett antal olika kemikalielagar som sätter standards och regler för hur kemikalier får användas, finns också utsläppsdirektiv som exempelvis IPPC, VOC och Chemicals Agents-direktiv. Dessutom är arbetet att utföra riskbedömning av kemikalier uppdelat på myndigheter i 15 medlemsstater, med varierande ambitionsnivåer i bedömningarna som följd.

Med REACH införs en centraliserad myndighet och ett system med klarare riktlinjer. Ett enhetligt och förutsägbart system har fördelarna att de minskar kostnaderna för oförutsägbarhet och de minskar administrationskostnader för företag som idag måste anpassa sig till flera olika regelsystem.

Generationsmålet, som antagits av EU, är den övergripande ramen som ger företagen en ännu tydligare färdväg. Reformen kommer rätt genomförd också att reducera risken för företag att drabbas av framtida rättsfall. Eftersom de flesta kemikalier som används inte är testade, ligger en bomb och tickar i naturen och i människornas kroppar. När skador upptäcks kan kostnaderna för företagen bli oöverskådligt stora. Rättsfallen kring asbest på senare tid i USA visar att inte heller europeiska företag kommer undan skadeståndskrav. ABB har exempelvis dömts att betala mer än en miljard dollar i skadestånd. Om en lag funnits som krävt en utvärdering innan användning kunde komma i fråga, hade ABB kommit betydligt billigare undan. Effekterna av asbest hade blivit kända betydligt tidigare!

Producentansvar kan bli rättsfall

I ett pågående rättsfall i Norge, har Oslos kommun stämt kemikalieföretagen Bayer AG, Solutia (tidigare kemidelen av Monsanto) och Kanega på 7 miljoner euro för att ha orsakat PCB utsläpp i Oslofjorden. Företagen anklagas för att inte ha informerat skeppsbolag om miljöfarorna med att använda färg som innehåller PCB.

Rättsfall kommer troligtvis att bli allt vanligare i framtiden, även inom EU. Metoderna för att fastställa samband mellan orsak och verkan utvecklas ständigt, och människor blir mer medvetna om att exempelvis arbetsskador kan vara orsakade av kemikalier som användas i arbetet. Dessutom utvecklar EU för tillfället ett regelverk för juridiskt ansvar för miljöskador.

En effektivare EU-lag kan bli ett viktigt verktyg som företag kan använda för att undvika farliga ämnen, vilka senare annars kan leda till kostsamma följder.

5. Kemikalieanvändare – har särskilt mycket att vinna

Debatten runt REACH fokuseras mycket på kemikalieindustrin och det är ofta den rösten som hörs i media. Men kemikalieanvändarna är minst lika viktiga aktörer. Kemikalier produceras av kemikalieindustrin, men därefter används de av en mängd olika industrier, tex för möbler, bilar, papper, elektronik och bioteknologi. Med den planerade lagreformen kommer maktfördelningen mellan tillverkare och användare att förändras drastiskt.

Eftersom producenterna av kemikalier fram tills nu har haft monopol på information om kemikalier, har det varit svårt för användare att veta hur farliga de är. På så vis har det varit svårt att använda köpkraften för att påverka producenterna att ersätta farliga kemikalier med mindre farliga. En tuffare informationsplikt gör mer data tillgängliga så att användarna kan beställa exakt de kemikalier de behöver, med de egenskaper de eftertraktar.

REACH kräver inte bara att alla kemikalier producerade över 1 ton ska registreras och att informationen om kemikaliernas säkerhet ska vara tillgänglig för alla. Dessutom kräver REACH en ökad kommunikation mellan producenter och användare. Producenterna måste vid registrering ange tänkbara användningsområden för kemikalierna och vilka effekter de kan beräknas ha på omvärlden när de används. Det skapar ett ökat ansvar för hela livscykeln som hittills har lyst med sin frånvaro.

Vissa användargrupper är oroliga för att tillverkare inte kommer att vilja registrera vissa kemikalier som produceras i små volymer eller har ett lågt återförsäljningsvärde. Studier har pekat på att upp till 20 procent av alla kemikalier kommer att tas från marknaden (RPA 2002).

Listan över existerande kemikalier skapades för mer än 20 år sedan och utvecklingen har gjort att ett stort antal kemikalier inte har något användningsområde längre. Det är därför troligtvis korrekt att ett stort antal kemikalier inte kommer att försvaras av producenterna. Däremot, för kemikalier som verkligen säljs och används på marknaden finns det goda anledningar för tillverkarna att registrera dem:

- Om efterfrågan finns, är det också troligt att marknaden är tillräckligt flexibel för att täcka de extra kostnader en registrering eventuellt kommer att tillföra.

- En kemikalie som har en låg vinstmarginal befinner sig antagligen i en situation där a) användaren inte är beroende av ämnet, eller b) det är mer utbud än efterfrågan på marknaden. Efterfrågan kommer därmed att vara flexibel nog för att kunna hantera en eventuell prishöjning (eller välja bort ämnet från produktionen).

Det kan också ses som en stor fördel att kemikalieflödet saneras med stöd av en effektivare lagstiftning. I dagens läge står många användare inför ett alltför stort utbud av kemikalier som kan användas för samma funktion, och de har inte tillräcklig information för att välja och välja bort. Många företag anlitar konsulter för att göra inventeringar av de kemikalier som används i verksamheten för att sedan kunna sortera bort dem som egentligen inte behövs. Om REACH leder till att vissa kemikalier försvinner, kan det snarast underlätta kemikalieanvändarnas arbete.

För Sveriges del är kemikalieanvändarna de viktigaste aktörerna. Om REACH ger ny makt åt användarna kommer det också att ge större möjligheter åt företag som vill tjäna pengar på att vara miljövänliga.

Projekt för avgiftat byggande

Åtta företag inom bostadssektorn har satt upp en egen "svartlista" över oönskade kemikalier. Myndigheternas arbete med att förbjuda farliga ämnen går allt för långsamt, och risken för företagen att drabbas av obehagliga överraskningar är allt för stor. – "Vi insåg att det i slutändan blir fastighetsägaren och våra bostadsrättsorganisationer som måste betala borttagandet av PCB och liknande åtgärder i framtiden", säger Mia Torpe, miljöchef på HSB som är en av organisationerna bakom projektet.

Det finns ett antal företag som redan nu har slagit in på den vägen, och gjort det med stor framgång. Flera svenska företag kräver av sina leverantörer att de inte använder bromerade flamskyddsmedel, ftalater eller ett antal andra kemikalier som betraktas som farliga, men där ingen enhetlig lagstiftning ännu finns. Den brittiska affärskedjan Marks and Spencer har i många år haft en kemikaliepolicy för framför allt färg och blekmedel som förbjuder användning av ett antal kemikalier i deras produkter. Philip Sound är en annan stor användare som förbjuder användning av bromerade flamskyddsmedel. Listan av företag kan göras lång (men borde naturligtvis vara ännu längre!).

Företagsaktioner av det här slaget kommer att underlättas av en tuffare lagstiftning, eftersom företag får mer information och kan ställa högre krav på producenterna.

6. Handel utan handelshinder

Sveriges ekonomi är öppen och bygger på en stark export och import. Även om en överväldigande stor majoritet av vår handel sker inom EU och EFTA, är handel med övriga världen viktig. REACH har väckt oro framförallt i USA, och det hävdas ofta att EU sätter upp handelshinder genom att införa REACH. Oron för handelshinder är förknippad med diskussionen om huruvida EUs egen kemikalieindustri kommer att lämna EU om strikta regler införs.

REACH har utformats för att inte strida mot internationella handelsregler. Förslaget bygger på att alla produkter, vare sig producerade inom EU eller importerade till EU ska behandlas likvärdigt. Om ett ämne förbjuds måste beslutet baseras på en bedömning av ämnets farlighet.

Skydd för hälsa och miljö är tillåtet enligt WTO, under förutsättning att inga företag särbehandlas. Det innebär att om företag utanför EU vill sälja kemikalier i EU måste kemikalierna registreras enligt REACH, och företaget rätta sig efter REACHs föreskrifter. Man kan fråga sig varför t ex amerikanska företag skulle bry sig om att gå igenom det besväret? En anledning är en halv miljard konsumenter! EU är världens största gemensamma marknad, och den har en stark köpkraft.

Alla industrialiserade länder har någon slags registrering av kemikalier. EU:s planerade lagstiftning har utsikter att bli mer progressiv och bättre utvecklad för att skydda miljö och hälsa än någon annan. Eftersom REACH kräver att säkerhetsdata är offentlig, kommer en databas av information om kemikalier att vara tillgänglig via internet. Det kan bidra till bättre kemikalieanvändning i många andra länder. Om fler länder följer EU:s exempel innebär det också ökade exportmöjligheter för företag som redan har utarbetat nya, säkrare ämnen eller metoder.

Företagsflykt från EU är inte ett troligt scenario. Den viktigaste anledningen är att möjligheterna för många företag kommer att vara större än kostnaderna. Både teori och erfarenhet har visat att väldigt få företag flyttar utomlands. Anledningarna är t ex:

- Kostnaderna för industrin att anpassa sin produktion till ändrad miljölagstiftning är relativt små. De ligger i genomsnitt på ca två procent och är desamma i EU och i USA. Införandet av REACH beräknas däremot bara öka kostnaderna för industrin med ca en promille. Att flytta en hel industri är betydligt mer kostsamt.
- Kemikalieindustrin är beroende av välutbildad personal och forskningsmöjligheter, vilket de har lätt att hitta i EU.
- Kemikalieindustrin behöver en fungerande infrastruktur och politisk stabilitet för att undvika oförutsedda kostnader (här spelar också en förutsägbar lagstiftning en viktig roll).

För kemikalieindustrin är det troligt att de avgörande faktorerna för dess framtida välmående kommer att handla betydligt mycket mer om utbildnings-, forsknings-, och arbetsmarknadspolitik, än om miljöpolitik.

För att REACH inte ska missgynna EUs egen kemikalieindustri måste även kemikalier som finns i importerade färdiga produkter (konsumentartiklar, som stolar, leksaker, datorer etc.) registreras. På den här punkten var det första kommissionsförslaget (vitboken) inte särskilt tydligt och det skapar förståelig oro bland företag. Om kemikalier okontrollerat kan användas i importerade produkter kan det få många negativa följder, t ex:

- Själva idén med REACH faller, eftersom farliga kemikalier kommer att fortsätta att användas och förgifta natur och människor (både i EU och utanför).
- Det är ett absurt incitament för företag att producera en produkt utanför EU och sedan importera densamma, vilket leder till förlorade jobb och inkomster i EU.
- EUs lagstiftning kommer att uppmuntra miljöfarlig produktion utanför EU, i stället för att driva på en positiv global förändring.

Både för EUs industri och för miljö och hälsa är det oerhört viktigt att kemikalier i importerade färdiga produkter är inkluderade i REACH.

Håller den nya lagtexten måttet?

EU-kommissionens ursprungliga förslag till lagstiftning ingav hopp om en klart förbättrad kemikaliehantering i EU, och därigenom viktiga steg i riktning mot en giffri miljö. EUs lagar borde därmed också kunna underlätta för Sverige att uppnå det nationella miljömålet Giffri Miljö.

I maj 2003 presenterade EU-kommissionen ett första utkast till själva lagtexten. Tyvärr är det lätt att konstatera att kommissionen på centrala punkter har backat från sina tidigare förslag. Genom att införa undantag och alternativa tillvägagångssätt har en hel del av styrkan i de principer som både parlamentet och ministerrådet fastställt, vattnats ur. Uppenbarligen har kemiindustrins lobbyverksamhet gentemot kommissionen varit effektiv.

Men det betyder inte att slaget är förlorat om en effektiv EU-lag. Lagförslaget ska först remissbehandlas innan kommissionen lägger sitt slutliga förslag. Remissen är öppen för alla att svara på och äger rum under maj-juli 2003. Följande steg är att europaparlamentet och där efter ministerrådet diskuterar och röstar om förslaget. Processen kommer att leda till en rad ändringsförslag och möjligheter att skärpa och återställa lagtexten så att den bättre uppfyller de krav som medlemsländerna, många företag och miljörörelsen har ställt på REACH.

Hindra en urvattning av förslagen

Om vi utgår från hur REACH presenterades i vitboken 2001 kan vi konstatera att kommissionen har backat i många av de viktiga frågorna:

Omvänd bevisbörda

I kommissionens förslag är omvänd bevisbörda ett viktigt fundament, men eftersom myndigheterna ska besluta vilka tester som ska göras för ämnen producerade i större mängder än 100 ton per producent, så läggs en stor del av bevisbördan tillbaka på myndigheterna.

Databrist leder till saluförbud

Vitbokens mål att inom 11 år få fram information om de kemikalier som ska registreras förskjutits i kommissionens lagförslag till 16 år. Dessutom är det oklart i lagförslaget vad som händer med de företag som inte lämnar in informationen. I värsta fall kan de få fortsätta att sälja sina ämnen precis som de företag som har lämnat in information - det vore ett kraftlöst och orättvist system.

Svartlistning av farliga ämnen

Det kommer att upprättas en lista med farliga ämnen som inte längre ska få användas utom när undantag har getts. Listan har blivit längre och innehåller förutom cancerframkallande, mutagena och reproduktionstoxiska ämnen, även ämnen som är långlivade, bioackumulerande och giftiga eller mycket långlivade och bioackumulerande eller påverkar hormonsystemet. Här har alltså skett en förbättring jämfört med tidigare förslag.

Utbytesregeln ska användas

Detta viktiga fundament i vitboken har slarvats bort i Kommissionens förslag. Det finns inget förslag på hur de farligaste kemikalierna ska försvinna från marknaden. Istället får företagen använda ett farligt ämne om de redovisar "acceptabla" kontrollåtgärder. Även om det kan bevisas att ett farligt ämne inte är tillräckligt kontrollerat, så kan det ändå tillåtas om det kan motiveras utifrån socioekonomiska skäl. Först i samband med att socioekonomiska skäl övervägs så kan tänkbara alternativ vägas in, men det är inget tvång att söka efter alternativ. Säkrare alternativ är inte en tillräcklig grund för att förbjuda ett ämne.

Tillstånden är dessutom inte tidsbegränsade och det är Kommissionen som fattar beslut om tillstånd och länderna får bara ge förslag.

En omvänd ordning krävs mot den som Kommissionen föreslagit. Ämnen som ger anledning till särskild oro ska bli förbjudna. Att använda ett sådant ämne borde endast vara tillåtet om säkrare alternativ saknas. Finns det ett säkrare alternativ ska kemikalien bytas ut. Om inga alternativ finns så kan tungt vägande socioekonomiska skäl övervägas för tillstånd och först därefter bör man se till om kontrollen av ämnet är tillräcklig. Ett tillstånd måste vara tidsbegränsat.

Kunskapsöverföring mellan producenter och användare

Transparens och god kunskapsförmedling mellan producent/importör och användare av kemikalierna ses som en viktig princip både i vitboken och i kommissionens nya lagförslag. Men det saknas konkreta förslag på hur informationen ska förmedlas i kedjan.

Ökad konsumentmakt och insyn

Både i vitboken och i kommissionens lagförslag står det att information ska vara tillgänglig för alla i en databas, förutom konfidentiell information. Men det är ännu inte klart uttryckt vad som räknas som är konfidentiell information. Företagen måste visa varför de vill hålla inne med information. Enligt lagförslaget så kommer inte konsumenter att få veta vilka farliga kemikalier som finns i produkter de köper.

Samma regler för gamla och nya ämnen

Förslaget ger ett enhetligt system för gamla och nya kemikalier. Gamla kemikalier kommer inte längre att gynnas på marknaden gentemot nya ämnen som de är idag.

Med andra ord är det viktigt att nu påverka lagförslaget så att det blir ett kraftfullt verktyg för en bättre miljö.

Stöd en stark kemikalielag!

Den omfattande användningen och spridningen av farliga kemikalier måste åtgärdas. Med tanke på vad det kostar vår hälsa, miljö och ekonomi, står det klart att vi har inte råd att hålla fast vid nuvarande situation. Dagens kemikaliekontroll är helt otillräcklig för att skydda hälsa och miljö.

- De centrala grunderna i EU:s nya lagstiftning bör vara:
 - Omvänd bevisbörda
 - Databrist leder till försäljningsstopp
 - Svartlistning av farliga ämnen
 - Utbytesregeln ska användas
 - Kunskapsöverföring mellan producenter och användare
 - Ökad konsumentmakt och insyn
 - Samma regler för gamla och nya ämnen
- En stark lagstiftning innebär positiva förändringar för företag som inser att miljöregleringar skapar nya möjligheter, som tex.:
 - Nya marknader för nya, "grönare" produkter.
 - Nya marknader för miljövänligare produktionsprocesser.
 - Nya möjligheter för kemikalieanvändare att kräva information om de kemikalier som används, och att ställa krav på kemikalietillverkare.
 - Minskade risker för kostsamma rättsfall.
 - Stärkt förtroende bland konsumenter, anställda, investerare, med flera

Mer läsning

Europeiska Kommissionen om kemikalier och REACH:

<http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/index.htm>

Läs lagförslaget på

<http://europa.eu.int/comm/enterprise/chemicals/chempol/whitepaper/reach.htm>

Om det svenska miljömålet Giftfri miljö:

Kemikalieinspektionen (KemI), 2000, *Miljö kvalitetsmål: Giftfri miljö*. Se www.kemi.se

Miljömål 15, Giftfri Miljö,

Se www.miljomal.nu

Läs mer om den senaste utvecklingen kring REACH på:

Internationella Kemikalieseekretariatet: www.chemsec.org

Europeiska Miljöbyrån: www.eeb.org/activities/chemicals/main.htm

Världsnaturfonden, WWF: www.panda.org/epo/toxics

Svenska Naturskyddsföreningen: www.snf.se/verksamhet/kemikalier/kemipolitik/reach.htm

Europeiska kemiindustrin om REACH: www.chemicalpolicy.org

Allmänt om kemikaliestrategier:

University of Massachusetts, Lowell www.chemicalspolicy.org

Nordbeck, Ralf and Faust, Michael, 2002, *European chemicals regulation and its effect on innovation: an assessment of the EU's White Paper on the Strategy for a future Chemicals Policy*, UFZ Centre for Environmental Research, department for Economics, Sociology and Law, discussion paper, 4/2002, Leipzig, Tyskland

RPA and Statistics Sweden, 2002, *Assessment of the Business Impact of New regulations in the Chemicals Sector*, Final Report prepared for European Commission Enterprise Directorate-General, Juni 2002

Internationella kemikalieseekretariatet är en ideell förening som drivs av miljöorganisationerna Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF, Fältbiologerna och Miljöförbundet Jordens Vänner.

Sekretariatet

- är en centralpunkt för alla som verkar för en progressiv kemikaliepolitik - dels som en informationscentral och dels för samordning av internationella aktiviteter och lobbyverksamhet.
- fungerar som en resurs och ett stöd i kemikaliefrågor. I detta ingår att tydliggöra skiljelinjerna mellan det gamla förhållningssättet till kemikalier och den nya kemialiestrategin.
- söker samarbete med allierade. Ett viktigt mål är att få progressiva krafter inom näringslivet att delta i den offentliga debatten.
- bevakar och informerar om politisk utveckling, industrins agerande, nya forskningsresultat, med mera. Vi kommer att producera informationsmaterial och faktarapporter, samt förmedla nyheter och bakgrundsinformation via vår hemsida.

Utgiven av Internationella kemikaliesekretariatet i maj 2003

Författare: Annika Korzinek och Per Rosander

Research: Anne-Sofie Andersson, Mats Knapp

För information om rapporten: info@chemsec.org

Rapporten har delvis finansierats genom bidrag från Världsnaturfonden WWF



Internationella kemikaliesekretariatet, Box 7005, SE 402 31 Göteborg

Tel: 031 - 711 01 52, -57 E-mail: info@chemsec.org

www.chemsec.org