

PM 2016:41 RV (Dnr 110-2033/2015)

Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter – förslag till nationella regler

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid den 18 mars 2016

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter –
förslag till nationella regler” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Kemikalieinspektionen har fått i uppdrag av regeringen att undersöka om det finns ett behov av proportionerliga nationella begränsningar gällande farliga ämnen i byggprodukter för att minska barns exponering. Miljö- och energidepartementet har remitterat Kemikalieinspektionens redovisningen av uppdraget, rapporten ”Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter – förslag till nationella regler”, till bland annat Stockholms stad.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [Kemikalieinspektionens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har besvarat remissen i samråd med bostadsbolagen. Exploateringsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret bedömer att de förändringar som föreslås borde innebära en förbättring mot nuvarande ordning och generellt leda till en minskning av skadliga kemikalier i byggprodukter.

Exploateringskontoret instämmer i förslaget men framhåller att det bör bli tydligare hur administrationen ska kopplas till tillsyn i syfte att säkerställa regelefterlevnad.

Miljöförvaltningen samtycker i stort med innehållet i Kemikalieinspektionens rapport och tillstyrker förslaget till ny författning.

Stadsbyggnadsnämnden anser att förslaget är en ändamålsenlig insats som kan komplettera och stärka upp de frivilliga insatser som redan finns inom byggsektorn.

Stockholms Stadshus AB bedömer att förslaget kommer att leda till bättre underlag för bedömning av byggmaterial med avseende på kemiska emissioner till inomhus-

luften, vilket medför att staden ges bättre möjligheter att ställa krav på och följa upp dessa.

Mina synpunkter

I Stockholms stads budget för 2016 framgår under inriktningsmålet *Stockholms miljö är giftfri* att Stockholms invånare i största möjliga mån ska skyddas från skadliga ämnen och att ett speciellt fokus ligger på att skydda barnen. Barn ska ha rätt till en giftfri vardag i förskola och skola och staden har ett genomgående fokus på att minska barns exponering för hälsofarliga ämnen.

För Stockholms invånare skulle lagförslaget innebära att inomhusmiljön i nybyggda fastigheter säkerställs med avseende på emission av farliga kemikalier. Det skulle också innebära att kraven på dokumentation utökas (genom emissionsredovisningar) och därigenom kan byggfel upptäckas och härledas och ansvarsbördan utredas. Ansvarsbördan för felaktigt inbyggt material kommer också att förflyttas från fastighetsägare, byggherrar och delvis entreprenörer till dem som verkligen har ansvar för produkternas innehåll, det vill säga materialleverantörerna. Sannolikt medför den förslagna förordningen också en positiv spin-off effekt inom andra områden och varugrupper vilket innebär en minskad användning av farliga ämnen i byggmaterial.

Förordningen är begränsad till material som är av betydelse för inomhusmiljön och människors hälsa, vilket är mycket bra. En utveckling skulle kunna vara att använda sig av samma projektupplägg för att begränsa vattendirektivsämnen i byggmaterial i fasad och takmaterial samt de material som är i kontakt med vatten.

I övrigt hänvisar jag till remissinstansernas svar.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Hälsoskadliga ämnen i byggprodukter – förslag till nationella regler” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 2 mars 2016

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen, sammanfattning

Remissammanställning

Ärendet

Kemikalieinspektionen har på regeringens uppdrag undersökt om det finns ett behov av nationella regler för farliga kemiska ämnen i byggprodukter för att minska barns exponering. Inomhusmiljön har stor betydelse för barnens exponering för olika kemiska ämnen. De nationella reglerna föreslås omfatta byggprodukter som används för att konstruera golv- vägg-, och innertaksektioner.

I rapporten ”Hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter – förslag till nationella regler” beskrivs resultatet av uppdraget. Rapporten förslår att nationella gränsvärden för avgivning av hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter fastställs i enlighet med gränsvärden i andra EU-länder.

Rapporten redogör för ett behov av regler för farliga ämnen i byggprodukter. En studie har identifierat 46 ämnen som antingen är cancerogena, fortplantningsstörande, mutagena, misstänkt hormonstörande eller allergiframkallande. En huvuddel av de 46 ämnena är så kallade flyktiga organiska ämnen, men även mindre flyktiga ämnen förekommer. Misstänkt fortplantningsstörande och hormonstörande ftalater hör till gruppen mindre flyktiga ämnen. Barn exponeras i högre grad än vuxna för ftalater i inomhusmiljön. En del av denna exponering kan härledas till byggprodukter. Vissa länder inom EU såsom Tyskland, Frankrike och Belgien har tagit fram nationella regler för byggprodukter som kan påverka inomhusmiljön såsom golv, väggar och innertak. Av de 46 ämnen som identifierades i rapporten är 32 reglerade i antingen Tyskland, Frankrike eller Belgien. I Sverige finns det bara en specifik regel på det här området och det är bestämmelsen om formaldehydemission från träbase-erade skivor.

De krav som ställs på byggnader i befintlig lagstiftning gäller framför allt då nya byggnader uppförs. Förslaget om nya bestämmelser berör främst tillverkares, importörers och distributörers ansvar och får inte retroaktiv verkan på redan uppförda byggnader. Nya regler kan däremot bli tillämpliga i fall då befintliga byggnader ändras, men då som regel endast i fråga om de delar som ändras.

Rapporten ger förslag på nationell lagstiftning. Samråd har hållits med Boverket och Folkhälsomyndigheten och en bred referensgrupp har fått möjlighet att kommentera rapporten. Rapportens förslag innebär att Sverige inför nationella regler för emission av hälsoskadliga kemiska ämnen från byggprodukter. Reglerna omfattar byggprodukter som används för att konstruera golv-, vägg- och innertaksektioner, dock inte kemiska produkter. Byggprodukter måste dokumenteras med avseende på emissioner av flyktiga organiska ämnen och även mindre flyktiga ämnen för att få saluföras på den svenska marknaden i enlighet med strukturen i byggproduktförordningen. Emissioner av kemiska ämnen regleras och Kemikalieinspektionen får ett bemyndigande att utfärda föreskrifter om vilka ämnen och vilka gränsvärden som omfattas. Dokumentationen ligger till grund för prestandadeklarationen och CE-märkningen i enlighet med strukturen i byggproduktförordningen. Tillsynsansvaret bedöms behöva ligga på Kemikalieinspektionen och Boverket, men är inte ännu utrett.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden samt Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har besvarat remissen i samråd med bostadsbolagen. Exploateringsnämnden och miljö- och hälsoskyddsnämnden har inkommit med kontorsyttranden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 28 januari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att utgångspunkten för uppdraget är att minska barns exponering för skadliga kemikalier och att förslaget innebär att byggprodukter måste dokumenteras med avseende på emissioner av flyktiga ämnen. Stadsledningskontoret bedömer att de förändringar som föreslås borde innebära en förbättring mot nuvarande ordning och generellt leda till en minskning av skadliga kemikalier i byggprodukter.

I Stockholms stads budget för 2016 anges under inriktningsmålet *Stockholms miljö är giftfri* att Stockholms invånare ska i största möjliga mån skyddas från skadliga ämnen och ett speciellt fokus ligger på att skydda barnen. Barn ska ha rätt till en giftfri vardag i förskola och skola. Staden har ett genomgående fokus på att minska barns exponering. Staden ska därför både minska användningen av skadliga kemikalier i de egna verksamheterna och genom kunskapspridning verka för att företag och allmänhet gör detsamma.

I Stockholms stads kemikalieplan 2014-2019 beskrivs visionen om ett *Giftfritt Stockholm 2030* och vilka åtgärder som ska genomföras för att nå visionen. Åtgärderna handlar om att rensa bort och undvika farliga ämnen i kemiska produkter, varor och byggmaterial som staden använder och verka för att andra aktörer ska arbeta i samma riktning. Stadsledningskontoret bedömer att förslaget om nationella regler, för hälsoskadliga ämnen i byggprodukter, medför att staden får förbättrade förutsättningar för måluppfyllelse om att minska andelen skadliga kemikalier för både företag, allmänhet och stadens egna verksamheter.

Stadsledningskontoret konstaterar att rapporten inte gjort någon bedömning på storlek avseende kostnadsökningar för bland annat tillkommande administration, som i förlängningen kan komma att påverka kostnaderna för fastighetsägare och hyresgäster. Stadsledningskontoret bedömer dock att förslaget kan leda till större kunskap om kemiska emissioner till inomhusluften från byggmaterial, samt medföra att staden ges bättre möjligheter att ställa krav på detta.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen ”Rapport från ett regeringsuppdrag om hälsoskadliga ämnen i byggprodukter - förslag till nationella regler” anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringskontoret

Exploateringskontoret tjänsteutlåtande daterat den 11 februari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Vi instämmer i förslaget att Sverige bör ta fram gränsvärden för angivning av hälsoskadliga kemiska ämnen i byggprodukter samt att dessa bör ha samma konstruktion som gällande regler i andra EU länder. En vidareutveckling av Byggproduktförordningen i denna riktning ser vi som gynnsamt i vårt arbete med att säkerställa kvalitén i de anläggningar vi bygger.

Några delar i remissen väcker dock två frågor. Den första frågan avser problematiken

kring utformningen av paragraferna 1-3 i delavsnitt 1.2.2 på sida 14. Här skriver man att byggprodukter inte får emittera VOC och SVOC. Detta samtidigt som man i andra delar av rapporten konstaterar att informationen om emissioner från olika material är sparsam (se sista stycket sida 38) och osäker samt visar på stora variationer (se fjärde stycket sida 68). Här finns således ett stort behov av att utveckla fungerande systematik och standarder för hur emissioner skall mätas för att få föreslagna regler att fungera i praktiken och ge önskat resultat. Det framgår inte hur KEMII tänker arbeta med detta problem?

Den andra frågan som väcks är hur administrativa kostnader är kopplade till tillsyn, i syfte att säkerställa regelefterlevnad (se delavsnitt 9.4.4 sid 96-97). Här omnämns olika alternativ för hur tillsyn kan bedrivas på ett mycket förenklat sätt. Vi ser här att en tydlig samordning och ansvarsfördelning mellan olika tillsynsmyndigheter i frågan, är avgörande för att säkerställa målet att minimera barns exponering för hälsoskadliga ämnen. Utöver samordning krävs ekonomiska förutsättningar för att bedriva en systematisk och genomtänkt tillsyn.

Miljöförvaltningen

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 4 februari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Miljöförvaltningen samtycker i stort med innehållet i Kemikalieinspektionens rapport och tillstyrker förslaget till ny författning.

Stockholm, MHN och lagförslaget

För Stockholms invånare skulle lagförslaget innebära att inomhusmiljön i nybyggda fastigheter säkerställs med avseende på emission av farliga kemikalier. Det skulle också innebära att kraven på dokumentation utökas (genom emissionsredovisningar) och därigenom kan byggfel upptäckas och härledas och ansvarsbördan utredas. Ansvarsbördan för felaktigt inbyggt material kommer också att förflyttas från fastighetsägare, byggherrar och delvis entreprenörer till dem som verkligen har ansvar för produkternas innehåll, det vill säga materialleverantörerna.

I de befintliga frivilliga bedömningssystem för byggprodukter som finns i Sverige ingår ofta kriterier kopplade till innehåll medan information om emissioner är mycket sparsam. I vissa fall ingår kriterier för information om total emission av flyktiga organiska ämnen (TVOC), antingen som koncentration eller emissionsfaktor, medan det inte finns några kriterier gällande individuella ämnen i något av systemen. Branschen har vana av emissionsmätningar av byggmaterial men har lidit av bristen på ett harmoniserat regelverk, samt en specifik gränsvärdeslista. Utvecklingsarbetet med framtagande av standarder och provtagningsmetodik har gått framåt de senaste åren vilket också medför möjligheter till tillämpningar av dessa. Kemikalieinspektionens förslag skulle därmed få stor betydelse för transparens och faktisk vetskap om kemiska emissioner till inomhusluften från byggmaterial.

Idag finns bara en specifik regel på det här området och det är bestämmelsen om formaldehydemission från träbaserade skivor.

Förordningen gäller endast material som definieras enligt EU's byggproduktförordning, och till dessa räknas inte kemiska produkter. Dessutom får nationella bestämmelser om byggprodukter inte reglera sådant som regleras i annan harmoniserad EU-lagstiftning. Kemiska produkter regleras inom EU-lagstiftningen bland annat genom CLP, REACH förordningens bilaga XVII och VOC-direktivet. Att kemiska produkter inte omfattas av den nya förordningen kan få oönskade konsekvenser som beskrivs genom exemplet nedan. Efter härdning av en kemisk produkt (färg, fogmassa eller avjämningsmassa) så kvarstår faktum att dessa avger många flyktiga (VOC) och halvflyktiga ämnen (SVOC).

Undantaget för kemiska produkter kan leda till rättsliga problem. Ett exempel får illu-

strera svårigheten: En vägg kan målas på plats med en färg (kemisk produkt) eller så kan väggen levereras som ett prefabricerat element (byggprodukt). Om väggen målas på plats behöver färgen (en kemisk produkt) inte redovisas enligt förslaget till förordning, även om REACH, CLP och VOC-direktivet ska uppfyllas. Om väggen istället levereras som en prefabricerad vägg så måste emissionsdata däremot redovisas enligt den föreslagna förordningen.

I båda exempel används en färg (den våtkemiska produkten) som innehåller 0,01vikts % av ämnet x, till exempel en biocid. När lösningsmedel och vatten avgått och färgen torkat kan färglagret avge ämne x över gränsvärden enligt föreslagen förordning. Det är alltså endast den prefabricerade väggen som i detta fall inte kan användas, men det borde vara både platsmålad vägg och prefabricerad vägg som inte ska användas.

De rättsliga olikheterna mellan reglerna om en kemisk produkt eller en byggprodukt måste därför övervägas närmare.

Sannolikt medför den föreslagna förordningen också en positiv spin-off effekt inom andra områden och varugrupper vilket innebär en minskad användning av farliga ämnen i byggmaterial.

Scenariot där lagändringen inte kommer att genomföras innebär följande risker:

Byggmaterial som emitterar farliga ämnen kan fortsätta att användas, eftersom reglering inte finns. Det kommer att bli svårt att uppnå miljö kvalitetsmålet Giftfri miljö.

Med vetskapen att farliga ämnen läcker ut från byggmaterial, som innehåller VOC och SVOC till luft och damm så kommer det innebära risk för människors och framförallt barns hälsa.

Tillsynsansvaret kommer ligga på Kemikalieinspektionen och Boverket, men är inte utrett ännu enligt Kemikalieinspektionens rapport. Förvaltningen anser att Kemikalieinspektionen är den myndighet som bör ansvara för tillsynen på detta område. Kemikalieinspektionen bedriver redan i dag Reach-tillsyn på varuområdet och tillsyn av flera andra kemikalierelaterade förordningar. Tillsynen av denna nya förordning bör kunna bedrivas i samband med annan kemikalietillsyn på varuområdet. Tillsynsansvaret för varutillsynen hos primärleverantörer ligger hos Kemikalieinspektionen medan tillsynen av varor i detaljhandeln utövas av både kommunen och Kemikalieinspektionen enl. 2 kap. 32 § miljö tillsynsförordningen (2011:13). Förvaltningen antar att denna ordning kommer att gälla även denna förordning.

Utredningens innehåll: behov av vidare utredningsarbete

Förordningen gäller endast material som definieras enligt EU's byggproduktförordning och till dessa räknas inte inventarier och inredning. Ur ett inomhusmiljöperspektiv så har inventarier, inredning och möbler inverkan på luftkvaliteten. Kemikaliepropositionen syftade även till att reglera dessa varugrupper. Dessa är också viktiga ur ett barnperspektiv.

Förordningen är begränsad till material som är av betydelse för inomhusmiljön och människors hälsa, vilket är mycket bra. En utveckling skulle kunna vara att använda sig av samma projektupplägg för att begränsa vattendirektivsämnen i byggmaterial i fasad och takmaterial samt de material som är i kontakt med vatten.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 4 februari 2016 att godkänna och överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 13 januari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Det är viktigt att boendemiljön inte innebär exponering för hälsoskadliga kemiska ämnen, inte minst eftersom barn är särskilt känsliga. Stockholms stads miljöprogram och kemikalieplanen är stadens styrdokument för att minska utsläppen från miljö- och hälsofarliga ämnen. Barn är generellt en prioriterad målgrupp för stadens kemikaliearbete där bygg- och anläggningsmaterial är ett av flera viktiga insatsområden. Som ett led i arbetet kommuniceras kemikaliekrav i samband med markanvisningsavtal samt vid upphandling av byggvaror, projektörer och entreprenörer.

Det är positivt att byggsektorn sedan länge arbetar aktivt med miljöfrågor och på frivillig grund har vidtagit en rad åtgärder för att fasa ut farliga ämnen ur byggmaterial. De frivilliga bedömningssystemen som redovisas i rapporten är, tillsammans med systemen för miljöklassning av byggnader, bra utgångspunkter vid nybyggnadsprojekt och bidrar till att öka miljöprestandan inom byggsektorn.

Genom Kemikalieinspektionens arbete har framkommit att det inte är tillräckligt med enbart frivilliga system för att nå målet Giftfri miljö i byggsektorn. Stadsbyggnadskontoret finner därför att förslaget om att Sverige bör införa nationella regler för kemiska ämnen i byggprodukter tillsammans med hälsobaserade gränsvärden för hur stor mängd skadliga ämnen som får avges, är en ändamålsenlig insats som kan komplettera och stärka upp de frivilliga insatser som redan finns inom byggsektorn.

Vid val av regelverk delar stadsbyggnadskontoret Kemikalieinspektionens principiella uppfattning om att ny reglering bör ske med stöd av miljöbalken för att avlägsna hälsoskadliga produkter från marknaden. Kontoret avstår från att mer ingående kommentera de delar av rapporten som specifikt behandlar förekomst av farliga ämnen i olika byggprodukter och emissioner till inomhusmiljön, föreslagna gränsvärden samt hur produktkrav kan ställas för olika ämnesgrupper med krav på tester och dokumentation.

Kontoret har i övrigt inget att erinra mot förslagen som är i linje med inriktningen för stadens kemikaliearbete och ambition om stärkt hållbarhetsprofil vid stadsutveckling och nyproduktion av bostäder.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 10 februari 2016 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen anser att utgångspunkten för uppdraget, att minska barns exponering för skadliga kemikalier, ligger väl i linje med stadens ambitioner.

I Stockholms stads budget för 2016 under inriktningsmålet *Stockholms miljö är giftfri* ska Stockholms invånare i största möjliga mån skyddas från skadliga ämnen och ett speciellt fokus ligger på att skydda barnen.

I Stockholms stads kemikalieplan 2014-2019 beskrivs visionen om ett *Giftfritt Stockholm 2030* och vilka åtgärder som ska genomföras för att nå visionen. Åtgärderna handlar om att rensa bort och undvika farliga ämnen i kemiska produkter, varor och byggmaterial som staden använder och verka för att andra aktörer ska arbeta i samma riktning.

Förslaget från Kemikalieinspektionen om ändrade nationella regler innebär att byggprodukter måste dokumenteras med avseende på emissioner av flyktiga ämnen, vilket generellt bör innebära en förbättring och leda till en minskning av skadliga kemikalier i byggprodukter.

Koncernledningen bedömer härav att förslaget som kräver förbättrad kontroll och dokumentation för byggprodukter och material medför att staden får bättre förutsättningar för måluppfyllelse. Koncernledningen bedömer vidare att förslaget kommer att leda till bättre underlag för bedömning av byggmaterial med avseende på kemiska emissioner till inomhusluften, vilket medför att staden ges bättre möjligheter att ställa krav på och följa upp dessa.

Förslaget kommer också att underlätta för huvuddelen av stadens byggande verksamheter

att välja säkra byggmaterial i verktyget Byggvarubedömningen (www.byggvarubedomningen.se) där stadens bolag är medlemmar, eftersom underlaget för materialbedömningen kommer att förbättras vid införande av nationella regler.

Förslaget bedöms dock kunna medföra en utökad administration för importörer, distributörer och tillverkare att redovisa dokumentation och göra tester. Enligt rapportens bedömning ska de föreslagna reglerna, som medför viss utökad administration, få mindre betydande kostnadskonsekvenser, eftersom det innebär en harmonisering med övriga EU-regler och WHO:s rekommendationer.