

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Ved: Lene Lyngby

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 21.12.2006
Vår ref.: 2005/765 600
Deres ref.:
Saksbehandler: Inger Grethe England, telefon: 22573441

Mulig forbud mot miljøgifter i forbrukerprodukter

SFTs forslag til regulering og vurderinger av konsekvenser

SFT foreslår et generelt forbud mot spesifiserte miljøgifter i forbrukerprodukter utformet som et nytt kapittel om miljøgifter i forbrukerprodukter i produktforskriften. Stoffene som foreslås omfattet av forbudet er spesifisert og omfatter 21 spesielt helse- og miljøfarlige stoffer. Forbudet har stor betydning for å fjerne disse stoffene fra produkter og beskytte forbrukernes helse og hindre spredning til miljøet. Forslaget omfatter en rekke produkter som ulike plastprodukter, byggevarer, tekstil- og maling/lakk-produkter. Produkter som kun benyttes til yrkesmessig (industriell) bruk omfattes ikke. Konsekvensvurderingene viser at det finnes alternativer på de fleste områdene som blir regulert. Områder der det ikke finnes alternativer er foreslått unntatt.

Vi viser til Miljøverndepartementets (MD) oppdrag om å utrede utformingen av et eventuelt generelt forbud mot bruk av miljøgifter i produkter rettet mot private forbrukere, konsekvenser av forbudet og behovet for unntak datert 07.07.05. Arbeidet er gjennomført i fire faser med endelig rapportering 01.12.06. Vi viser også til SFTs tidligere besvarelser av fase 1 og 2 datert 10.01.06 og fase 3 datert 12.06.06. Nedenfor følger sluttrapportering av oppdraget.

SFT ble i oppdraget bedt om å vurdere forbud mot andre virkemidler for å stanse utslipp av miljøgifter, herunder økonomiske virkemidler. På bakgrunn av dialog med Md har SFT i denne besvarelsen konsentrert seg om å utrede et generelt forbud mot utvalgte miljøgifter i forbrukerprodukter.

Bakgrunn

SFT er bedt om å ta utgangspunkt i at forbudet mot miljøgifter i forbrukerprodukter skal omfatte alle kjemikalier som omfattes av generasjonsmålet slik det er definert i St. meld. nr. 21 (2004-2005). I SFTs leveranse til MD 15.01.06 ble det foreslått kriterier for resultatmål 2 (generasjonsmålet) som i hovedsak tilsvare kriteriene for resultatmål 1 (de prioriterte stoffene) i St.meld. 21 (2004-2005). De foreslåtte kriteriene avviker noe fra oppfangningskriteriene for resultatmål 1 for å gi bedre mulighet for å anvende kriteriene forebyggende. Videre anbefalte SFT at en regulering av miljøgifter i forbrukerprodukter bør omfatte spesifiserte stoffer og ikke bare baseres på generelle kriterier.

SFT har foreslått et generelt forbud mot utvalgte miljøgifter i forbrukerprodukter utformet som et nytt kapittel om miljøgifter i forbrukerprodukter i produktforskriften. Dette er i hovedtrekk en speilvendning av regelverket i forhold til dagens ordning der områdene som er regulert er spesifisert. De utvalgte miljøgiftene er spesifisert og vil i utgangspunktet bli forbudt i forbrukerprodukter. Produkter som kun benyttes til yrkesmessig (industriell) bruk omfattes ikke av forslaget. Mange av produktene som omfattes av forbudet er ulike plastprodukter, byggevarer, tekstil og maling/lakk produkter. Vi viser for øvrig til mer detaljerte beskrivelser i dokumentene fra SFT datert 10.01.06 og 12.06.06.

Endringer i forhold til tidligere konklusjoner/besvarelser

Etter SFTs brev til MD 12.06.06 har det foregått en ytterligere vurdering av hvilke stoffer som bør omfattes av forbudet. I denne prosessen er triklosan inkludert fordi stoffet oppfyller kriteriene og forekommer i ulike forbrukerprodukter for eksempel sportstøy og rengjøringsmidler. SFT har tidligere hatt høyt fokus på triklosan.

Mellomkjedede klorparafiner (MCCP) med 14-17 karbonatomer er foreslått forbudt. Kortkjedede klorparafiner (SCCP) med 10-13 karbonatomer er allerede totalforbudt. Dagens regulering av SCCP setter krav til at innhold av klor skal være minst 48 vekt%. Dette kravet er vanskelig å håndheve i forbindelse med kontroll og er heller ikke i tråd med EUs formulering av tilsvarende forbud. Vi foreslår derfor å fjerne kravet til kloreringsgrad for eksisterende forbud av SCCP og foreslår tilsvarende for krav for MCCP i kapittelet som gjelder forbrukerprodukter. SFT mener endringen av forbudet mot SCCP bør gjøres ved en endring av § 2-17 i produktforskriften, slik at endringen får betydning for alle stoffblandinger og produktgrupper som inneholder SCCP, ikke bare forbrukerprodukter.

Forslag til forbud mot spesifiserte miljøgifter i forbruker produkter

SFT foreslår et generelt forbud mot nærmere utvalgte miljøgifter i forbrukerprodukter. Forbudet omfatter 10 stoffer som ikke tidligere er regulert på produktområdet. Dette er mellomkjedede klorparafiner (MCCP), bisfenol A, muskxylen, muskketon, triklosan, de perfluorerte stoffene PFOS og PFOA, og de brommerte flammehemmerne deka-BDE,

HBCDD og TBBPA. Videre foreslår vi å utvide reguleringen av følgende¹¹ stoffer: pentaklorfenol, mykneren DEHP, de tinnorganiske forbindelsene TBT og TFT, de utvalgte tensidene DTDMAC, DODMAC/DSDMAC og DHTDMAC og de fire tungmetallene bly, kadmium, kvikksølv, arsen og deres forbindelser.

Forbudet er utformet som et eget kapittel om miljøgifter i forbrukerprodukter i produktforskriften. Stoffene er listet opp med foreslåtte grenseverdier i en tabell i § 4 i forskriften, se forslag til forskrift i vedlegg 1. Forbudet omfatter produksjon, import, eksport og omsetning av forbrukerprodukter som inneholder et opplistet stoff, når innholdet av stoff i produktets homogene enkeltdele er høyere eller lik de oppgitte grenseverdiene. Bruksområder som er unntatt fra forbudet er gitt i §§ 5-14.

I § 3 er produktkontrollens definisjon av forbrukerprodukt gjengitt; ethvert produkt som er beregnet på forbrukere eller som med rimelighet kan forventes brukt av forbrukere. Produkter som kun benyttes til yrkesmessig (industriell) bruk omfattes dermed ikke av forbudet i kapitlet. På enkelte områder er det vanskelig å skille forbrukerprodukter fra andre produkter, dette gjelder spesielt byggevarer. Forbudet vil derfor også omfatte produkter til yrkesmessig bruk hvis produktene med rimelighet kan forventes brukt av forbrukere.

Stoffene er valgt ut på grunnlag av tilgjengelig vitenskapelig dokumentasjon bl.a. EUs risikovurderinger, som viser at de oppfyller kriteriene for resultatmål 1 eller 2. Dette er utfyllende beskrevet i SFTs besvarelse datert 10.01.06. Det er utarbeidet en oversikt over forekomst av de utvalgte miljøgiftene i produkter. Denne oversikten ligger til grunn for forslaget, se vedlegg 2.

De foreslåtte grenseverdiene er en avveining mellom flere hensyn; det er ikke ønskelig at forbudet omfatter utilsiktede forurensninger, det må være tilgjengelige analysemuligheter, det bør være samsvar med annen regulering der den finnes og grensen bør sikre at stoffet ikke kan tilsettes bevisst. Med noen få unntak gjelder grenseverdien for innhold av hvert enkelt stoff i produktet og gjelder fra tidspunktet forskriften trer i kraft. Grenseverdiene er knyttet til homogene deler for å skille ulike materialer som plast, tre, metall i sammensatte produkter, slik at en sammenblanding av ulike deler/materialer ikke vil medføre at man kommer under grenseverdiene for forbudet. Dette gjelder for eksempel PCer der man skiller mellom skjerm, kretskort og plastkabinett. Tilsvarende regulering er bl.a. gjort i RoHS-direktivet i EU.

Vi har foreslått en samlet grenseverdi for de tre utvalgte tensidene fordi det krever relativt avanserte analysemetoder å skille disse tensidene. Forslaget bygger på informasjon fra bransjen og hensyn til hva som er mulig å kontrollere. SFT foreslår at forbudet mot bisfenol A kun gjelder fritt tilgjengelig bisfenol A, ikke totalt innhold av bisfenol A i et produkt. Bisfenol A er bl.a. en av byggesteinene i polymeren i polykarbonat. SFT finner det ikke praktisk mulig å forby totalinnhold. Samtidig er det den frie tilgjengelige mengden av stoffet som miljø- og helsemessig er særlig problematisk

En del av stoffene er allerede regulert i produktforskriften uten at det er fastsatt noen grenseverdi. Dette gjelder for eksempel bly i visse typer maling og i hagl (§ 2-5), kvikksølv i termometre (§ 2-6) og arsen i bunnstoff og til trebeskyttelse (§ 2-7). Det er ikke ønskelig at disse reguleringene lempes på, ved at forbrukerproduktene kun forbys i den grad innholdet av miljøgifter overstiger fastsatte grenseverdier. For å hindre at grenseverdiene får anvendelse for produkter som allerede er strengere regulert, foreslås de unntatt fra forbudet. SFT gjør oppmerksom på at denne typen unntak innebærer at den *strengere* reguleringen opprettholdes, og unntakene innebærer derfor ikke en lemping av det foreslåtte forbudet.

Samtidig ser SFT at det kan være et uheldig signal å gi inntrykk av at produktene unntas fra forbudet. Et alternativ er å formulere det slik at grenseverdiene ikke gjelder for disse produktene. SFT er åpen for å diskutere denne eller andre alternative formuleringer med departementet.

I tillegg til stoffene som foreslås omfattet av forbudet, er det en del stoffer som allerede er totalforbudt i Norge. Dette gjelder blant annet kortkjedete klorparafiner og de bromerte flammehemmerne penta-BDE og okta-BDE. Disse totalforbudene omfatter selvsagt også forbrukerprodukter. SFT ser det som regulatorisk uheldig å inkludere stoff som allerede er totalforbudt i et nytt totalforbud i samme forskrift. Det ville kunne gi et feilaktig inntrykk både av at disse stoffene *kun* er forbudt i forbrukerprodukter, og at forbrukerproduktkapitlet uttømmende regulerer stoffer i forbrukerprodukter.

Av informasjonshensyn er det selvsagt gode grunner for å gjøre kjent at også disse stoffene er forbudt i forbrukerprodukter, men rene informasjonshensyn ivaretas etter SFTs vurdering best gjennom kommentarer/veileder til forskriften eller annet veiledningsarbeid.

Forholdet til EU/EØS-regelverk og EØS-avtalen

På produktområdet eksisterer det en del EU-regelverk som er bindende for Norge gjennom EØS-samarbeidet. Dette regelverket er for en stor del totalharmonisert, noe som innebærer at enkeltnasjoner i utgangspunktet ikke kan stille strengere nasjonale krav enn det som følger av EU-regelverket.

SFT foreslår derfor unntak fra forbudet i forbrukerprodukter, der det er nødvendig av hensyn til EUs sekundærlovgivning. Siden de aktuelle EU-rettsaktene allerede er gjennomført i norsk rett, foreslår SFT at unntakene utformes som henvisninger til norsk gjennomføring av aktuelt totalharmonisert regelverk.

EUs kommende kjemikalierregelverk, REACH, antas å tre i kraft i løpet av våren 2007. Det stilles strenge krav til begrunnelse for å fastsette nasjonale krav til kjemikalieinnhold i produkter etter denne forordningens ikrafttredelse. Notifiserte nasjonale regler fastsatt før forordningens ikrafttredelse, kan imidlertid opprettholdes i seks år etter ikrafttredelse.

Foruten krav om å være i overensstemmelse med EUs sekundærlovgivning, stiller selve EØS-avtalen krav til nasjonalt regelverk. Kvantitative importrestriksjon og tiltak med tilsvarende virkning er forbudt, etter avtalens artikkel 11. Forslaget til forbud innebærer at enkelte forbrukerprodukter vil forbys i Norge, selv om de er tillatt i andre EU/EØS-land – og forbudet vil da være i strid med utgangspunktet i artikkel 11. Det kan imidlertid gjøres unntak, dersom det kan begrunnes enten i art 13 i EØS-avtalen eller i EF-domstolens praksis om unntak ut fra ”allmenne hensyn”. For begge unntakshjemlene er miljø- og helsehensyn relevante. Ut fra faren for miljø og helse som de aktuelle miljøgiftene representerer, mener SFT at det foreslåtte forbudet er et lovlig og forholdsmessig unntak fra hovedregelen om forbud mot tiltak med tilsvarende virkning som kvantitative importrestriksjoner.

Forholdet til andre myndigheters regelverk

Produktkontrollloven er en generell lov med det formål å forebygge at produkter ikke medfører helseskade eller miljøforstyrrelse. SFT foreslår at forbudet mot miljøgifter i forbrukerprodukter, hjemlet i denne loven, gis tilsvarende generelle virkeområde.

SFT har hatt kontakt med flere myndigheter som har ansvar for regelverk som kan bli berørt av det foreslåtte forbudet, for å avklare om forslaget kan komme i konflikt med deres regelverk. Der det er identifisert slike områder, er dette unntatt fra det foreslåtte forbudet enten generelt under virkeområdet i § 2 eller spesielt for de stoffene det gjelder. For noen av de utvalgte stoffene er det foreslått unntak pga annet regelverk, fordi det ikke finnes alternativer eller fordi det av andre årsaker ikke er grunnlag for å foreslå forbud. Det følger av virkeområde-bestemmelsen i § 2 at transportmidler, næringsmidler og tobakk ikke er omfattet av forbudet.

Eventuell motstrid mellom det foreslåtte regelverket og annet regelverk utenfor produktforskriften, er ikke uttrykkelig avklart i forskriften. SFT ser imidlertid at det er grunner som tilsier at det bør fremgå av forskriften, og er åpen for å diskutere dette med departementet.

Konsekvensvurderinger

Produktenes bidrag til utslipp av miljøgifter har de senere år økt sammenlignet med de tradisjonelle utslippskildene som industri og lignende. Derfor er det viktig å sette spesielt fokus på produkter. Miljøgifter i produkter kan ha skadelige effekter for helse eller miljø. Miljøgifter kan oppkonsentreres i næringskjeden og mange brytes sakte ned. Helseskader som skyldes bruk av kjemikalier får vi enten fra luften vi puster inn, gjennom mat eller drikkevann eller ved direkte hudkontakt. Det kan gå flere generasjoner og lang tid før skaden blir oppdaget. Da lar den seg vanskelig reparere. Det er derfor en overordnet målsetting å begrense skadelige helse- og miljøvirkninger fra produkter slik at vi i fremtiden kan omgi oss med sikre produkter.

Det foreslåtte forbudet omfatter de høyest prioriterte og farligste stoffene. Forbudet har stor betydning for å fjerne disse stoffene fra produkter og beskytte forbrukernes helse og hindre spredning til miljøet. Enkelte produkter som plast, tekstiler, maling, lim, lakk og fugemidler, berøres i større grad av forbudet enn andre produkter. Forbudet vil spesielt redusere innholdet av de spesifiserte miljøgiftene i to store produktgrupper som plastprodukter og byggevarer.

Forslaget til forbud mot utvalgte miljøgifter i forbrukerprodukter omfatter vurdering av mange stoffer som finnes i en rekke produkter. Det er derfor en utfordring å framskaffe fullstendig informasjon om alle bruksområder og alternativer (se vedlegg 2). Vi mener vi kjenner til hovedbruksområdene for alle stoffene, men at det kan finnes spesielle bruksområder vi ikke kjenner til. For mange bruksområder finnes alternative produkter på markedet, uten at vi kjenner alternativene i detalj. Vi mener derfor at vi har tilfredsstillende grunnlag for forslaget som foreligger. Vurderingene som ligger til grunn for forslaget er overordnede og i hovedsak en beskrivelse av helse- og miljøegenskaper og forekomst i produkter og miljøet. Konsekvensvurderingene for de enkelte stoffene følger i vedlegg 3 og 4.

For forbrukere og visse bransjer er et forbud enklere å forholde seg til enn mer detaljerte reguleringer for visse bruksområder. Forslaget om forbud mot spesifiserte miljøgifter i forbrukerprodukter vil bidra til at forbrukerprodukter med disse miljøgiftene på sikt ikke kan omsettes lovlig og dermed fjernes fra markedet. Det vil trolig føre til økt etterspørsel etter alternative produkter og metoder som allerede er på markedet og bidra til utvikling av nye og bedre produkter for helse og miljø.

Det har vært kontakt med berørte bransjer under hele prosessen med utarbeiding av forbudet gjennom ide-seminar, referansegruppe og direkte kontakt med enkelte bransjer og virksomheter. Industrien har ikke hatt vesentlige innvendinger til de konkrete forslagene med unntak av Bisfenol A, der det har foregått en dialog med europeisk plastindustri. SFT har til en viss grad imøtekommet en del av innvendingene ved å foreslå å heve grensene for fritt tilgjengelig bisfenol A og gi unntak for termisk papir. Imidlertid har det vært en del prinsipielle innvendinger mot nasjonal regulering og tidspunktet i forhold til innføring av REACH.

Avfall

Det har vist seg at det er vanskeligere å samle inn farlig avfall fra forbrukere enn fra næringslivet. Flere av produktene som foreslås forbudt, er farlig avfall når de kasseres. Et forbud mot disse stoffene vil derfor på lang sikt føre til at mengden farlig avfall som inneholder disse stoffene over grenseverdiene gitt i avfallsforskriften kapittel 11, vil bli mindre. Dette er i tråd med regjeringens mål om å redusere mengden farlig avfall. Hvor raskt en vil se en reduksjon av farlig avfallsmengden, er avhengig av levetiden til de produktene som inneholder de forbudte stoffene.

Farlig avfall på avveie er en viktig kilde til utslipp av helse- og miljøfarlige stoffer. Det er derfor viktig at avfallet samles inn og håndteres på en forsvarlig måte, slik at også

utslippene reduseres. På sikt vil forslaget ha positiv betydning for å redusere mengden farlig avfall fra husholdningene og dermed også redusere mengden farlig avfall på avveie.

For de produktene som ikke er farlig avfall i dag, kan det vurderes å gjøre en regelverksendring som setter strengere krav til avfallshåndteringen av disse produktene. Det kan enten gjøres ved å sette krav til avfallshåndteringen i produktforskriften, eller ved å definere disse avfallstypene som farlig avfall i kapittel 11 i avfallsforskriften. Dersom dette skal gjøres, må det i så fall gjøres en konkret vurdering av hvert enkelt stoff.

Plan for videre oppfølging av stoffer som ikke er inkludert i forbudet

Det gjenstår fortsatt fire stoffer/stoffgrupper der vi mener vi mangler nødvendig og tilstrekkelig kunnskap om bruk, forekomst og omfang til å foreslå regulering. Videre vet vi for lite om eventuelle konsekvenser av en regulering. Dette gjelder de tre nye stoffene decametylcyclopentasiloxan (D5), dodecylfenol med isomerer og 2,4,6-tri-tert-butylfenol. Det er behov for mer kunnskap og SFT planlegger derfor en kartlegging av disse stoffene i 2007. For øvrig pågår det også prosesser i EU og OSPAR for disse stoffene. I tillegg avventer den pågående prosessen i EU om krom og kromforbindelser der det til nå hovedsakelig har vært fokus på krom (VI).

Med hilsen

Håvard Holm
SFT-direktør

Hilde Terese Hamre
direktør
lokalmiljøavdelingen

Vedlegg:

1. Utkast til forskrift om forbud mot visse miljøgifter i forbrukerprodukter
2. Tabell med oversikt over forekomst av de foreslåtte miljøgiftene i produkter
3. Konsekvensvurderinger av tungmetallene bly, kadmium og arsen, bisfenol A, dietylheksylftalat (DEHP), mellomkjedete klorparafiner (MCCP), muskforbindelser (muskxylen og muskketon), de perfluorerte forbindelsene PFOS, PFOA og deres relaterte forbindelser, de utvalgte tensidene (D5DMAC, D6DMAC/DSDMAC, D7DMAC), triklosan, pentaklorfenol (PCP) og tributyl- og trifenylnnforbindelser (TBT og TFT).
4. Konsekvensvurderinger av kvikksølv og de bromerte flammehemmerne deka-BDE, HBCDD og TBBPA

