

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE **14/2004 rd**

Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet samt ändring av direktiv 1999/45/EG och förordning (EG) {om långlivade organiska föreningar} samt ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 67/548/EEG för att anpassa det till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 20 februari 2004 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet samt ändring av direktiv 1999/45/EG och förordning (EG) {om långlivade organiska föreningar} samt ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 67/548/EEG för att anpassa det till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (U 9/2004 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att ekonomiutskottet ska lämna utlåtande i saken till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Juha Pyötsiä, social- och hälsovårdsministeriet
- industriråd Seppo Ahvenainen och konsultativ tjänsteman Tapani Koivumäki, handels- och industriministeriet
- konsultativ tjänsteman Pirkko Kivelä, miljöministeriet
- enhetschef Tuula Kulovesi och handelssekreterare Heli Malinen, utrikesministeriet
- sakkunnig Jyri Ollila, statsrådets kansli
- biträdande stadssekreterare Anja Vallittu, Helsingfors stad
- forskningschef Olavi Rantala, Näringslivets Forskningsinstitut ETLA
- enhetschef Jukka Malm, Finlands miljöcentral
- näringspolitisk sekreterare Piitu Virtanen, Akava rf

- biträdande direktör Matti Viialainen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- miljöskyddsombudsman Meeri Palosaari, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- direktör Aimo Kastinen, Kemiindustrin r.f.
- miljöchef Veera Eskelin, Skogsindustri rf
- miljöexpert Hilikka Leino-Forsman, Teknologiindustri rf
- direktör Veli-Matti Kankaanpää, Textil- och konfektionsindustrin

- chef för internationella ärenden Hanna Matinpuro, Finlands naturskyddsförbund rf
- skyddsdirektör Jari Luukkonen, WWF Finland
- diplomingenjör Seppo Koskinen, Inherent Engineering Oy.

Samband med andra handlingar

Ekonomiutskottet har tidigare behandlat en kompletterande E-skrivelse av den 11 juni 2003 med anledning av kommissionens vitbok om en strategi för den framtida kemikaliepolitiken (E 40/2001 rd).

SKRIVELSEN

Förslaget

Europeiska kommissionen lämnade 29.10.2003 sitt förslag till ny kemikalielagstiftning för EG (KOM (2003) 644 slutlig). Förslaget omfattar en EG-förordning om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH) samt inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet samt ett direktiv om ändring av rådets direktiv 67/548/EEG (det s.k. ämnesdirektivet) för att anpassa det till Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier. Den lilla tekniska ändring av ämnesdirektivet som ingår i rättsakterna behandlas i samband med REACH-förordningen.

Syftet med det nya förslaget är att förbättra skyddet av människors hälsa och miljön och samtidigt bibehålla den kemiska industrins konkurrenskraft i EU och öka dess innovationskapacitet. I detta system ska industrin dessutom ha ett större ansvar än tidigare för att hantera kemikalielaterade risker och lämna information om deras säkerhet. Denna information skall vidarebefordras i distributionskedjan.

Kärnan i förslaget är ett enhetligt system (det s.k. REACH-systemet) för registrering, utvärdering och godkännande och begränsning av kemikalier. REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) förutsätter att före-

tag som producerar och importerar kemikalier bedömer riskerna med användningen av ämnena och vidtar nödvändiga åtgärder för att hantera riskerna. Därmed lyfts ansvaret för att garantera säkra kemikalier på marknaden från myndigheterna över på industrin.

Lagstiftningsredskapet är en EG-förordning som ersätter ca 40 gällande direktiv och förordningar. Den nya lagstiftningen är omedelbart tillämplig rätt överallt inom gemenskapen. I den tekniska lagstiftningen används mycket förordningar och medlemsstaterna har redan i hög grad uttalat sig för användning av förordningar inom övriga områden av gemenskapens behörighet. Det kan också motiveras med att gemenskapen utvidgas och inom kort omfattar 25 medlemsstater.

Förslagets huvudsakliga innehåll

Genom den föreslagna förordningen upprättas systemet REACH och inrättas en europeisk kemikaliemyndighet.

REACH omfattar följande faktorer:

— Registrering, som förutsätter att industrin skaffar relevant information om sina ämnen och använder den för att garantera en säker användning.

— Utvärdering, för att övervaka att industrin fullgör sina skyldigheter, hindra onödig testning och identifiera ämnen som kan medföra risk för hälsan och miljön.

— Godkännandeförfaranden, för att på nytt se över de risker som är förknippade med sätten att använda ämnen som ger anledning till särskild oro. Om riskerna är under kontroll eller om den socioekonomiska nyttan uppväger riskerna och det inte finns lämpliga ersättande alternativ för ämnena (eller metoderna), beviljas tillstånd för användning.

— Begränsningar, för att skapa ett skyddsnät för risker som inte kan hanteras tillräckligt väl med hjälp av de administrativa förfarandena inom REACH.

Kemikaliemyndigheten administrerar de tekniska, vetenskapliga och administrativa delarna av REACH på gemenskapsnivå för att säkerställa att REACH fungerar och att intressegrupperna anser det vara tillförlitligt.

Innehållet i förslaget beskrivs i detalj i statsrådets skrivelse U 9/2004 rd.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder den nya europeiska kemikaliepolitikens mål. Det anser att man med hjälp av REACH-förordningen bör försöka uppnå ett balanserat slutresultat med tanke på hälso- och miljöskyddet samt de ekonomiska aktörerna.

Statsrådet anser att kommissionens förslag till REACH-förordning har utvecklats i rätt riktning i jämförelse med tidigare utkast. Förslaget har blivit klarare och enklare. Det är också viktigt att förslaget till författning har en god rättslig grund och att det ges i form av förordning, vilket påskyndar och samordnar den nationella verkställigheten. Dessutom är den ekonomiska belastningen för i synnerhet liten och medelstor industri mindre än i kommissionens utkast till förslag. Man har eftersträvat ett balanserat förslag för att de extra undantagen från förordningens tillämpningsområde inte ska inverka på trygg användning av kemikalierna. Statsrådet anser att förslaget till förordning bör förenklas ytterligare och inriktas på centrala säkerhetsaspekter.

Men förslaget bör utvecklas utan att målen äventyras.

Förslaget omfattar ett flertal principer och frågor som Finland kan ställa sig bakom, som att lyfta fram industrins ansvar, ta fram heltäckande information om ämnenas egenskaper och de risker de medför, öppnare och enklare förmedling av information om olika ämnen, att ta med långlivade, ackumulerande och toxiska ämnen i miljön i godkännandeförfarandet, slopa regler på olika nivåer om nya och existerande ämnen, om kemikaliesäkerheten, utvärdera säkerhetsdatablad i samband med informationsförmedlingen, öka öppenheten i riskbedömningar och samhällsekonomiska bedömningar, samordna kontrollen och efterlevnaden av bestämmelserna på EU-nivå och att inrätta en europeisk kemikaliemyndighet.

Det är viktigt att förslaget ytterligare förbättras till vissa delar. Den harmoniserade klassificeringen av ämnen måste bli en garanterad del av REACH, bl.a. för att klassificeringen direkt påverkar tillämpningen och verkställigheten av annan EG-lagstiftning. Grunderna för klassificering av kemikalier bör samordnas med det nya internationella klassificerings- och märknings-systemet (GHS) och sättas i kraft i samband med att REACH-förordningens träder i kraft, för att undvika att ämnen måste registreras på nytt vid övergången till GHS-systemet. Den ombesörjningsskyldighet som gäller verksamhetsutövare ska liksom andra allmänna skyldigheter som ingår i vår kemikalielag (skyldighet att vara konsekvensmedveten och skyldighet att välja) skrivas på ett tydligare sätt i förordningen, eftersom de är centrala principer som stöder förordningens mål att minska kemikalieriskerna. Därtill ska det ses till att informationskraven vid registreringen, tonmängderna och undantagen är lämpliga. Användningen av kemikalier inom hela gemenskapen, målen för människors hälsa och miljö och övriga mål i förslaget, inklusive de internationella åliggandena bör beaktas i analyserna.

Det bör säkerställas att förpliktelse att utarbeta en kemikaliesäkerhetsrapport är motive-
rade. De begränsningar som ställts för myndigheterna för genomförandet av utvärderingar bör

slopas i förslaget. Alla väsentliga riskegenska-
per hos ett ämne ska analyseras. Godkännande-
förfarandet bör garantera att förfarandet funge-
rar i praktiken, att det är förenligt med övrig ge-
menskapslagstiftning och att den höga nivån på
skyddet inte äventyras.

Eftersom rådet redan har uppnått en rätt bred
enighet om ratificeringen av Stockholmskon-
ventionen och ECE-protokollet (Förslag till Eu-
ropaparlamentets och rådets förordning om lång-
livade organiska föreningar och förslag till
ändring av direktiv 79/117/EEG och 96/59/EG,
U-skrivelse: 36/2003), anser statsrådet att det
inte är nödvändigt att bestämmelserna om lång-

livade organiska föreningar upprepas i REACH-
förordningen.

Vad beträffar kemikaliemyndighetens place-
ring ska förordningen ändras så att den stämmer
överens med det beslut som representanterna för
regeringarna fattade 13.12.2003 om placering av
myndigheten i Helsingfors.

Statsrådet anser att kommissionens conse-
kvensbedömningar av REACH-förordningens
verkningar bör preciseras, då de utvärderingar
som ännu inte är slutförda blir klara.

Statsrådets ståndpunkter preciseras i den takt
behandlingen i rådet framskrider.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kemikalieförordningen en del av en större helhet

Utskottet understryker att den nya kemikalieför-
ordningen bör ses som en del av en större helhet.
Förordningen anknyter till många av unionens
viktigaste strategiska mål, dels stöder den dem,
dels står den i många avseenden i strid med må-
len.

Effekten av kemikalieförordningen på EU:s
mål för tillväxt, sysselsättning och konkurrens-
kraft är i bästa fall oförutsägbart, men sannolikt
negativ. Enligt näringslivets forskningsinstitut
kan förslaget leda till att tillväxten i bnp mins-
kar med närapå två procentenheter. Å andra si-
dan förväntas reformen sätta fart på världseko-
nomin i övrigt. Ett sådant scenario tvingar unio-
nen att i samband med behandlingen och anta-
gandet av kemikalieförordningen bedöma övri-
ga åtgärder för främjande av tillväxt, sysselsät-
ning och konkurrenskraft med vilka den skada
som orsakats av unionens centrala mål kan bekäm-
pas och kompenseras. Kemikalieförordningen
har effekter som är en allvarlig utmaning för unio-
nens strategi för global ekonomi och konkur-
renskraft.

För unionens strategi för hållbar utveckling
kommer kemikalieförordningen uppenbarligen
att få positivare effekter, särskilt med tanke på
miljön och folkhälsan. Enligt kommissionens
bedömning har förordningen betydande effekter
på skador orsakade av farliga ämnen för luften,
vattnen, marken, byggnader och den biologiska
mångfalden. De positiva effekterna framträder
över en längre period och vore antagligen lång-
verkande om man kunde få ner kostnaderna för
miljöförorening, saneringskostnaderna för den
förorenade miljön och kostnaderna för avfalls-
hantering. Men det finns också andra aspekter på
strategin för hållbar utveckling, en social och en
ekonomisk. I unionens politik måste alla tre del-
områden av hållbar utveckling vara i balans.

Kemikalieförordningen anknyter också till
målet i den utvidgade unionen att upprätthålla en
enhetlig lagstiftning på den inre marknaden och
en enhetlig övervakning och tillämpning av den.
Den nya kemikalieförordningen skulle uppen-
barligen innebära betydande svårigheter för de
nya medlemsstaterna. Om antagandet av förord-
ningen förutsätter långa övergångstider i vissa
medlemsstater eller om det finns en verklig risk
för att de de facto låter bli att tillämpa den är de
negativa effekterna för unionens förmåga att
svara på den utmaning som utvidgningen inne-
bär betydande.

Den nya kemikalieförordningen kan få effekter för övriga, kanske mindre omfattande men ändå viktiga politikområden. Senare i detta utlåtande behandlas bl.a. förordningens eventuella effekter för små och medelstora företag, konkurrenspolitiken och forsknings- och utvecklingspolitiken närmare.

Allmänna bedömningar av reformens mål och innehåll

Behovet av unionens nya kemikalielagstiftning har i och för sig inte ifrågasatts i utredningen till utskottet. Den gällande lagstiftningen om farliga ämnen och kemikalier är uppenbarligen föråldrad och bristfällig. Lagstiftningen är oklar och fragmenterad och beslutsfattandet i unionen utifrån den långsamt. Den nuvarande lagstiftningen är inte längre tidsenlig varken när det gäller miljön, folkhälsan eller industrins verksamhetsförutsättningar.

Sakkunniga som hörts av utskottet har ansett att förslagets mål allmänt taget är bra och värda att understödjas. I många utlåtanden framhålls att förslaget ska bilda en balanserad helhet där alla tre delområden för hållbar utveckling, dvs. en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar utveckling, beaktas. Kommissionens förslag anses ha utvecklats i rätt riktning efter publiceringen av det preliminära utkastet och internetförhandlingarna om det. Enligt de sakkunniga utgör förslaget en användbar basis för den fortsatta beredningen.

Med tanke på den nya kemikalieförordningens allmänna acceptabilitet påtalar vissa sakkunniga kemikalieförordningens multipla effekter i samband med att andra lagstiftningsprojekt som försvagar industrins konkurrensförutsättningar träder i kraft nästan samtidigt med kemikalieförordningen. De hänvisar särskilt till EU:s utsläppshandel. Därför påpekas det i utlåtandena, precis som i statsrådets ståndpunkt att EU:s bestämmelser om kemikalier bör samordnas med med den globala regleringen och att REACH-förordningen bör träda i kraft samtidigt med det internationella klassificerings- och märknings-systemet GHS.

I vissa sakkunnigutlåtanden till utskottet anses det att systemet fortfarande är för komplicerat och byråkratiskt och att förordningen inte i alla delar beaktar övrig gällande lagstiftning. Detta befaras leda till överlappningar och konflikter i unionens lagstiftning.

Enligt utredningen till utskottet ska förordningens förenlighet med WTO-bestämmelserna ytterligare bedömas. Några av EU:s handelspartner har framfört sin oro för förordningen och misstänkt att den strider mot WTO:s avtal om tekniska handelshinder, TBT-avtalet. På samma sätt har misstankar framförts mot förordningens förenlighet när det gäller skyldighet att lämna uppgifter om WTO:s avtal som gäller handelsaspekter på immateriella rättigheter, TRIPS-avtalet. Förordningens förenlighet med WTO-bestämmelserna är naturligtvis en viktig fråga för hela förordningens godtagbarhet. Samtidigt bör Finland och EU verka på alla internationella fora för att förbättra den globala kemikaliesäkerheten.

Förslagets effekter på miljön och hälsan

I utredningen till utskottet om kemikalieförordningens miljöeffekter har det understrukits att den nya förordningen baserar sig på försiktighetsprincipen och förebyggande av skadorna. Enligt kommissionen har förslaget betydande effekter för hanteringen av miljörisker orsakade av kemikalier. Kommissionen har dock inte lagt fram kvantitativa eller ekonomiska beräkningar av miljönyttan. Det är utan vidare svårt att bedöma den konkreta nyttan för miljön eller folkhälsan. Miljönyttan kan antas komma fram först på längre sikt men den anses dock vara betydande enligt många sakkunnigutlåtanden till utskottet.

Å andra sidan har det också framförts mycket avvikande åsikter om miljökonsekvensbedömningen. I brist på kvantitativa beräkningar har det sagts att bedömningen av nyttan närmast baserar sig på antaganden. I vissa sakkunnigutlåtanden har det också framförts att förordningen får negativa effekter för miljön. Ur global synvinkel har förslaget kritiserats på likadana grunder som systemet med utsläppshandel. Om EU:s

egna standarder skärps ensidigt så att konkurrenskraften går förlorad, förorsakar detta ett s.k. kemikalieläckage från EU till ekonomiska områden med lägre reglering och säkerhetsnivå och då sker det ingen större förbättring i miljösäkerheten. Globalt kan utvecklingen till och med vara den motsatta. Om produktionen av kemikalier i stor utsträckning flyttas utanför EU och om också den industri som använder kemikalier tillverkar sina produkter utanför EU och inträdet av kemikalier i färdiga produkter inte kan förhindras till EU-området, produceras kemikalier med lägre standarder än för närvarande. Det betyder att ämnena kommer i färdiga produkter med sina skadeverkningar tillbaka till EU-området.

Vid utskottsbehandlingen har det inte framförts faktorer som skulle ge anledning att ifrågasätta de positiva långlivade miljöeffekterna i den nya kemikaliEFörordningen och därmed för registreringen, utvärderingen, godkännandet och begränsningen av kemikalier. Utskottet anser dock att det är viktigt att förslagens miljöeffekter bedöms också med hänsyn till eventuella negativa, dynamiska effekter.

Kommissionen gör en konkretare bedömning av hälsoeffekterna. Farliga kemikalier och exponering för dem har obestridda effekter för människans hälsa och dödlighet. Tillstånd för användning av farliga kemikalier och en noggrannare övervakning av alla kemikalier samt bättre kemikaliesäkerhetsrapporter kan bidra till betydligt mindre mänskligt lidande och kostnader. Kommissionen har förenklat uppskattat att den nya lagstiftningen kan minska antalet dödsfall med hela 4 500 per år. Värdet av den motsvarande hälsonyttan kan vara till och med 50 miljarder euro på 30 år. Statsrådet anser dock att denna uppskattning behöver preciseras.

Å andra sidan kritiserar förslaget för att den saknar en arbetsmiljödimension. Vissa sakkunniga har konstaterat att effekterna för arbetsmiljön är oklara och att frågan behandlas på en mycket allmän nivå. Det finns inget samband med arbetsmiljönormerna.

Också centraliseringen av riskanalyserna och differentieringen av skyldigheterna i förordning-

en i förhållande till mängderna producerade ämnen väcker kritik i viss mån. Skyldigheterna bör omfatta risken i sin helhet, dvs. också ämnenas farlighet, användningssätt och den eventuella exponeringen för dem. Vissa ämnen är synnerligen skadliga också i små mängder, vissa ofarliga ämnen till och med mycket skadliga om exponeringen t.ex. i arbetet är stor. Utifrån en samlad riskbedömning har det framförts att det i förordningen skrivs in en viss flexibilitet för att sänka kostnaderna. I anknytning till samma fråga har det dock konstaterats att det behövs basuppgifter om alla ämnen och att det ska vara enkelt och klart att bedöma och differentiera olika skyldigheter enligt mängden producerade ämnen. Utskottet anser att dessa frågor bör preciseras i den fortsatta behandlingen av förslaget.

Förslagens ekonomiska effekter

I utskottsbehandlingen har den nya kemikaliEFörordningens ekonomiska effekter spelat en viktig roll. Som redan konstaterades i utlåtandets allmänna del finns det risk för att förslaget 2007—2017 får synnerligen negativa effekter både för samhällsekonomin och företagsekonomin. Det huvudsakliga resultatet av Näringslivets forskningsinstituts utredning är att genomförandet av förslaget leder till betydande och rätt så likadana negativa effekter både i Finland och i övriga EU-länder. Den totalekonomiska utvecklingen och utvecklingen av produktionen och sysselsättningen i branscher som omfattas av förordningen gagnar endast länder utanför EU. I EU-området kan tillväxten i bnp minska med till och med två procentenheter 2007—2017. Den övriga världsekonomin däremot får fart på sin tillväxt.

Man befarar särskilt att kemikalieindustrin förlorar i konkurrenskraft i förhållande till länder utanför EU. Enligt Näringslivets forskningsinstituts utredning ökar kostnaderna 2007—2017 i förhållande till den nuvarande omsättningen för den kemiska industrin sannolikt med 5,3 procent, högst med över 16 procent och minst med cirka 2 procent.

Farhågorna är desamma för den industri som använder kemikalier. Den direkta kostnadsökningen i förhållande till omsättningen beräknas visserligen bli betydligt lägre, under en procent, än i den kemiska industrin. Trycket koncentreras på ökade kostnader för olika mellanproduktinsatser, som kan vara 8,5 procent i läder- och skoindustrin och 7,2 procent i stålindustrin.

Den kemiska industrin har mycket begränsade möjligheter att styra de ökade produktionskostnaderna till priserna på världsmarknaden. När det gäller den kemikalieförbrukande industrin befarar man att tillverkningen av varor och komponenter inte kommer att vara konkurrenskraftig i EU och att produktionen flyttas från EU-området. Speciellt i den långt specialiserade industrin där kemikaliernas andel i slutprodukten eller i dess egenskaper är stor befaras effekterna vara betydande. Också det att ämnen försvinner från marknaden, ersättande ämnen är dyra och att det behövs ändringar i produktionsprocessen ökar kostnadstrycket. Enligt utredningen gäller kostnadsökningen inte bara industrin utan också byggande och tjänster.

De ekonomiska effekterna upplevs allra starkast inom liten och medelstor industri. Denna fråga behandlas närmare nedan.

I en del sakkunnigutlåtanden till utskottet har kemikalieförordningens kostnadseffekter relativiserats. Det har konstaterats att kostnaderna uppstår under en relativt kort period medan reformens helhetseffekter bör bedömas på längre sikt. För största delen av den kemikalieförbrukande industrin är kostnadseffekten några tiondedels procent av omsättningen. Dessutom har det konstaterats att förslaget innehåller flera mekanismer för begränsning av kostnaderna. Hit hör t.ex. spridning av testresultat, alternativa testmetoder och undantag från kravet på uppgifter om kända ämnen. En industri som i tid väger in de nya kraven kommer att avgå med segern.

I vilket fall som helst varierar bedömningarna om förordningens kostnadseffekter mycket. Fle- ra nationella och internationella utredningar har gjorts eller pågår. De sakkunniga kräver i likhet med statsrådet att kostnadskalkylerna ska preciseras.

Utskottet kan omfatta åsikterna om att det behövs en närmare och kritisk utredning av kostnadseffekterna. Om de värsta prognoserna ser ut att gå i uppfyllelse i någon högre grad förutsätter det en omvärdering av hela förslaget. En betydande ökning av kostnadsnivån innebär att olika industribranscher i den globala konkurrensen anpassar sig till den nya situationen och kostnadstrycket att skära ner antingen genom arbetskraften, sänka reallönerna eller genom att etablera företag utanför EU eller i medlemsstaterna med lägre kostnadsnivå. Detta kan inte anses vara förenligt med en balanserad hållbar utveckling. Det är nödvändigt att ersätta den skada som förordningen medför för konkurrenskraften med andra åtgärder om EU vill hålla fast vid sina mål för tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft.

Effekterna på små och medelstora företag, konkurrenspolitiken och forsknings- och utvecklingspolitiken

Oberoende av kemikalieförordningens totala kostnadseffekter har alla sakkunniga varit eniga om att kostnadseffekterna är särskilt stora när det gäller liten och medelstor industri och små och medelstora företag. I alla industribranscher kommer kostnaderna att öka i förhållande till omsättningen när man går från större företag till mindre. Enligt Näringslivets forskningsinstituts utredning är kostnadsökningen i förhållande till omsättningen i företag med en omsättning under 40 miljoner euro per år fyrfaldig jämfört med större företag. Detta beror på många multiplikatoreffekter.

Vid analysering av olika kostnadstyper har det konstaterats att kostnaderna per ämne (kartläggning, testning, riskbedömning, säkerhetsrapportering, registrering, tillstånd, produktutveckling och förvaltning) inte ökar ens tillnärmelsevis i proportion till ämnenas produktions- och användningsvolym. En viss baskostnad uppstår redan med de minsta produktions- och användningsvolymerna enligt förordningen. Förhållandet är ännu ofördelaktigt för små och medelstora företag när man jämför företagsvisa fortlöpande kostnader (förvaltning och arbets-

kraftskostnader) och företagsvisa kostnader av engångsnatur (utbildning och investeringar). För små och medelstora företag betyder det betydande kostnader bl.a. att skapa infrastruktur för testning, öka den relativa andelen sakkunnig- och förvaltningspersonal i företaget och att göra nödvändiga ändringar och investeringar i produktionsprocesserna på grund av att tillverkningen och importen av vissa ämnen upphör. Ju mer byråkratisk den nya lagstiftningen är desto svårare är det för små företag att klara av den.

Att förslaget direkta och relativt sett allra största ekonomiska effekter riktar sig mot små och medelstora företag är redan i sig oroväckande. Det står också i strid med unionens övriga mål och politik för att främja företagsamhet. Utskottet beklagar att detta än en gång är ett exempel på dålig samordning av unionens olika politikområden. Det hålls tal och utarbetas program för den lilla och medelstora sektorn och företagsamheten men i praktiken sker lagstiftningsarbetet på de stora företagens villkor och ur deras synvinkel.

En ojämn fördelning av kostnadsbelastningen mellan företag av olika storlek leder också till andra problem. Konkurrenssituationen snedvrids ytterligare när också informationen om kemikalier och kompetensen inom kemikalieförvaltningen blir en viktig faktor för företagets konkurrenssituation. Stora företag får allt klarare en dominerande marknadsställning i kemikaliebranschen. Kemikalieförordningen möjliggör olika konsortier för registrering, utvärdering och godkännande och begränsning av kemikalier men konsortiets väg till en kartell som begränsar konkurrensen är inte nödvändigtvis lång. Det är också sannolikt att situationen leder till företagskoncentrationer och fusioner som direkt beror på kemikalielagstiftningen. Allt som allt kan förordningen få negativa effekter för konkurrenspolitiken. Den kommer antagligen att minska sådan konkurrens som är nödvändig med tanke på den ekonomiska effektiviteten i EU.

Ett av förslaget mål är ökad innovationskapacitet inom den kemiska industrin i Europa. Bedömningarna av förordningens effekter är dock mycket kontroversiella.

Det torde vara klart att företagens innovationsverksamhet under åren efter förordningens ikraftträdande blir lidande på grund av nya bedömnings-, registrerings- och tillståndsskyldigheter. En mycket stor del av företagets resurser måste användas för att uppfylla de grundläggande skyldigheterna enligt förordningen, bl.a. för testning och registrering av ämnen som redan nu används. Detta bromsar och försvårar utvecklingen och marknadsintroduktionen av nya ämnen. När det gäller nya ämnen torde innovationsverksamheten koncentrera sig på att ersätta ämnen som inte längre produceras eller importeras nya ämnen. Detta skapar inte nya marknadsprodukter inom den industri som använder kemikalier utan ändrar bara produktionsprocesserna för gamla produkter.

På längre sikt är det lönsammare att ta fram ersättande kemikalier. Det betyder konkurrensfördelar för företagen att säkrare kemikalier och produkter som innehåller kemikalier kommer ut på marknaden. Å andra sidan har det under utfrågningen av sakkunniga konstaterats att en allmän försämring av industrins konkurrensförutsättningar inte ens på lång sikt förbättrar möjligheterna för innovationsverksamhet. När produktionskostanderna och priserna på produkter ökar eller när företagets lönsamhet försvagas minskar möjligheterna till forskning och utveckling. Det är beklagligt att de negativa effekterna också till denna del relativt sett är störst i små och medelstora företag.

Specialfrågor för Finland

I vissa sakkunnigutlåtanden till utskottet har det påpekats att den nya kemikalieförordningen av speciella orsaker är särskilt svår för Finland. Det har konstaterats att den industri som uttryckligen är etablerad i Finland och som kommer att omfattas av den nya kemikalieförordningen i mycket stor utsträckning består av små och medelstora företag. Anmärkningarna beträffande den lilla och medelstora sektorns problem gäller därför speciellt Finland.

En annan sak som de sakkunniga har pekat på är att skogsindustrin står en stor andel av Fin-

lands nationalprodukt. Förordningens kostnads-effekter är stora för skogsindustrin som är en stor användare av kemikalier. Inte minst den långt specialiserade papperstillverkningen behöver olika slag av kemikalier. Merparten av de kemikalier som skogsindustrin använder är dock i och för sig harmlösa naturmaterial som lera, talk och krita, som är klart subsidiära i relation till kemikalieförordningens primära syfte.

En tredje speciell aspekt när det gäller Finland är att den finländska industrin importerar mycket kemikalier från Ryssland. Det har framförts misstankar om att den ryska kemiska industrin inte kan anpassa sig till kraven i den nya förordningen, vilket betyder att importen försvåras eller att skyldigheterna och kostnaderna läggs på importören.

Finland är också ett betydande transitoland för kemiska ämnen. Man har försökt utveckla Finlands konkurrensförmåga och rykte som ett effektivt och säkert transitoland. Det har bedömts att kemikalieförordningen minskar importen av kemikalier till EU. Detta kan också minska transitotrafiken. För transitotrafikens del bör man dock försäkra sig om att förordningen inte lägger nya bördor på transitotrafik av tekniska orsaker.

Utskottet anser att dessa särproblem för Finland beaktas i den fortsatta behandlingen av förordningen.

Kemikaliemyndigheten

Genom förordningen inrättas EU:s kemikaliemyndighet. EU:s toppmöte i december 2003 i Bryssel kom överens om att myndigheten placeras i Helsingfors. Detta var ett välkommet beslut som understryker hur viktig förordningen och en effektiv behandling av den är för Finland.

Utskottet har av statsrådets kansli och Helsingfors stad fått en utredning om förberedelserna för inrättande av myndigheten. Utskottet konstaterar att det är mycket viktigt med förberedelser. Detta innebär också att det måste göras tillräckligt motiverande för den kommande personalen vid kemikaliemyndigheten att flytta till Finland. För närvarande är EU:s kemikaliebyrå placerad i

Italien och delvis i Bryssel. Man måste vara medveten om att motståndet mot omställning och flyttning kan vara stort.

Den fortsatta beredningen

Det beräknas att behandlingen av förslaget till kemikalieförordning i EU:s institutioner kommer att ta 2—3 år. Europaparlamentet, som precis avslutat sitt arbete, har inte kommit med sitt yttrande från första behandlingen, varför följande formella behandling sker först hösten 2004. Behandlingen av ärendet fortsätter i ministerrådets arbetsgrupp.

Utskottet anser att det är av största vikt att samarbetet mellan Finlands representanter såväl i ministerrådet, Europaparlamentet som i alla övriga organ som behandlar frågan fungerar väl. Utbytet av information och åsikter ska vara effektivt för att de frågor som Finland anser viktiga och Finlands särintressen läggs fram på ett enhetligt sätt i alla viktiga sammanhang.

Statsrådets ståndpunkt i skrivelsen U 9/2004 rd är bara preliminär och kommer att preciseras allt eftersom behandlingen i rådet framskrider.

Med beaktande av ovan nämnda osäkerhetsfaktorer i anknytning till kemikalieförordningen förutsätter utskottet att riksdagen regelbundet får information om beredningen av frågan såväl nationellt som i EU:s institutioner. Särskilt bör riksdagen få information om de närmare bedömningarna av förslagets effekter.

Utskottet anser att statsrådet inte kan fatta slutliga beslut som är bindande för Finland om centrala frågor i förordningen förrän riksdagen har haft tillfälle att behandla frågan på nytt i ljuset av närmare information och statsrådets preciserade ståndpunkter.

Utskottets egentliga överväganden

Med stöd av det ovan anförda och med hänvisning till statsrådets skrivelse och erhållen sakkunnigutredning kan ekonomiutskottet i huvudsak omfatta statsrådets preliminära ståndpunkt och sammanställer sina egentliga överväganden enligt följande:

Utskottet anser att den fortsatta beredningen av förordningen kan ske utifrån kommissionens förslag. Slutlig ställning för förslaget kan dock inte tas förrän bedömningen av förslagets effekter är tillräckligt väl preciserade. Särskild uppmärksamhet bör fästas vid förslagets effekter för EU:s mål för tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft.

Det gäller att särskilt lyfta fram kemikalieförordningen i relation till det globala klassificerings- och märkningssystemet för kemikalier (GHS). Klassificeringsgrunderna ska vara enhetliga och ikraftträdandet ska ske samtidigt. Också i övrigt bör globala lösningar i globala frågor eftersträvas. Unionen ska inte lägga ribban orimligt högt för sin globala konkurrenskraft, i synnerhet om effekten också kan vara negativ med tanke på den globala miljöpolitiken.

Man bör försäkra sig om att kemikalieförordningen är förenlig med WTO-bestämmelserna. Det ligger i EU:s intresse att det internationella handelssystemet utvecklas och handelstvisterna med viktiga handelspartner minimeras. Kemikalieförordningens eventuella skadliga effekter för dessa mål måste förhindras.

Med hänvisning till ovan nämnda aspekter på förslagets ekonomiska och globala konkurrens-effekter anser utskottet att man inte bör skynda med att sätta i kraft de egentliga skyldigheterna i förordningen utan att problemen har fått tillfredsställande lösningar.

Vid den fortsatta beredningen bör särskild vikt fästas vid den lilla och medelstora industrins villkor. Förordningen utvecklas så att kostnadseffekterna för den lilla och medelstora sektorn inte är orimliga i förhållande till storindustrin. Detta krav ska beaktas över hela linjen såväl i fråga om registrerings-, bedömnings- och tillståndskrav som administrativa krav. Svårbegripligheten och byråkratin i förslaget måste uttryckligen minskas för att förbättra de små företagens ställning.

Uppmärksamhet bör fästas vid lagstiftningen om EU:s farliga ämnen i dess helhet. Om ett tillfredsställande och fungerande slutresultat uppnås i fråga om kemikalieförordningen bör också bestämmelserna om övriga farliga ämnen sam-

ordnas med dem och omfattas av förfaranden av samma typ.

I beredningen bör det också beaktas att förordningen sannolikt får snedvridande effekter för EU:s konkurrenspolitik. Man bör undvika att lagstiftningen driver industrin till onödiga företagskoncentrationer och därigenom till minskad konkurrens.

I behandlingen av informationen om kemikalier gäller det att tillgodose ett tillräckligt skydd för affärshemligheter, små företags möjligheter att utnyttja befintliga uppgifter och registreringar och behovet av att undvika överlappande testning av kemikalier speciellt på djur.

När det gäller kemikalier som härstammar från naturen och som används bl.a. av skogsindustrin bör förordningens räckvidd begränsas. Också i övrigt bör förordningen medge en tillräcklig flexibilitet när det gäller mindre skadliga och redan kända kemikalier. Utan att äventyra förordningens miljö- och folkhälsomål bör man försöka luckra upp förfarandena och inrikta de tyngsta och mest begränsande åtgärderna på kemikalier med de största riskerna.

Vid beredningen av kemikalieförordningen bör man försäkra sig om att den nya lagstiftningen sätts i kraft, tillämpas och övervakas så samordnat som möjligt i den utvidgade Europeiska unionen. Genom att minimera övergångs- och undantagsåtgärder bör man förhindra att det uppstår en kemikalielagstiftning på två nivåer som snedvrider konkurrensvillkoren på den inre marknaden och mellan medlemsstaterna. Finlands speciella problem, som kemikalieförordningens negativa effekter för importen av ryska kemikalier som är viktiga för den finska industrin och transporten av kemikalier via Finland bör beaktas i den fortsatta behandlingen och i bedömningarna framöver utan att en enhetlig reglering ställs på spel.

Utskottet förutsätter att riksdagen regelbundet får information om beredningen såväl nationellt som i EU:s institutioner, särskilt information om de närmare bedömningarna av förslagets effekter. Statsrådet kan inte fatta slutliga beslut som är bindande för Finland om viktiga frågor i förordningen förrän riksdagen har haft

tillfälle att behandla frågan på nytt i ljuset av närmare information och statsrådets preciserade ståndpunkter.

Utlåtande

Ekonomiutskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets preliminära ståndpunkt med anmärkningarna och villkoren ovan.

Helsingfors den 18 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jouko Skinnari /sd
vordf. Jari Leppä /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Sari Essayah /kd
Merikukka Forsius /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Kiviranta /cent
Martti Korhonen /vänst

Miapetra Kumpula /sd
Seppo Lahtela /cent
Jere Lahti /saml
Klaus Pentti /cent
Antti Rantakangas /cent
Martin Saarikangas /saml (delvis)
Sari Sarkomaa /saml
Juhani Sjöblom /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Pekka Nurminen.

AVVIKANDE MENING

Europeiska rådet i Bryssel beslutade den 13 december 2003 om sätena för sammanlagt tio av EU:s byråer. Statsrådets informationsenhet offentliggjorde den 15 december ett meddelande om att man beslutat placera Europeiska kemikaliemyndigheten i Helsingfors. Avsikten är att kemikaliemyndigheten ska inleda sin verksamhet så fort det föreliggande förslaget om en helhetsreform av kemikalielagstiftningen och inrättandet av kemikaliemyndigheten har godkänts.

Finlands beslut om myndighetens säte baserar sig på ett beslut av statsrådets EU:s ministerutskott den 25 februari 2000 om sätet för livsmedelsmyndigheten. När läget förändrades under förhandlingarna i Europeiska rådet stödde sig statsminister Matti Vanhanen på detta tidigare beslut som dock gällde en annan myndighet. Beslutet om sätena för myndigheterna antogs i Europeiska rådet av medlemsstaternas regeringsrepresentanter i samförstånd med stöd av artikel 289 i EG-fördraget och artikel 189 i Euratom-fördraget. Enligt artikel 289 i EG-fördraget ska sätet för gemenskapens institutioner fastställas av medlemsstaternas regeringar i samförstånd. Beslutet om kemikaliemyndighetens säte är därför juridiskt bindande för medlemsstaterna.

I fråga om de myndigheter och byråer som ska placeras i Sverige och Grekland har det skrivits in i Europeiska rådets beslut att byråerna ska ha sina säten i de kommuner som ländernas regeringar senare fastställer och utser. Motsvarande beslut borde ha fattats också för Finlands del. Eftersom sätet för kemikaliemyndigheten beslutas slutligt först i samband med behandlingen REACH-förordningen om 1,5—2 år i medbeslutandeförfarande mellan ministerrådet och Europaparlamentet skulle tidtabellen ha möjliggjort ett helt nationellt beslut om sätet också för Finlands del.

Efter anslutningen till Europeiska unionen har cirka 5 000 personer anställts vid olika byråer i Helsingfors. Anslutningen till unionen har hittills gagnat huvudstadsregionen relativt sett många gånger mer än övriga regioner i vårt land. Regeringen har i sitt program förbundit sig till decentralisering och tryggnad av den regionala utvecklingen. Regeringen borde ha utrett alternativa orter för lämplig placering av kemikaliemyndigheten och inte fattat ett beslut som är bindande för Finland utifrån ett nationellt beslut om en helt annan byrå.

Helsingfors den 18 maj 2004

Sari Essayah /kd
Martti Korhonen /vänst