

Lagstiftningens roll i den integrerade produktpolitiken

IPSP

Lagstiftningens roll i den integrerade produktpolitiken

Carl Dalhammar,
Internationella miljöinstitutet (IIIEE),
Lunds universitet

BESTÄLLNINGAR

Ordertelefon: 08-505 933 40
Orderfax: 08-505 933 99
E-post: natur@cm.se
Postadress: CM Gruppen
Box 110 93
161 11 Bromma
Internet: www.naturvardsverket.se/bokhandeln

NATURVÅRDSVERKET

Tel: 08-698 10 00 (växel)
Internet: www.naturvardsverket.se
Postadress: Naturvårdsverket, 106 48 Stockholm

ISBN 91-620-5412-0.pdf

ISSN 0282-7298

Elektronisk publikation

Förord

Naturvårdsverket fick i regleringsbrevet för budgetåret 2001 av regeringen i uppdrag att ta fram underlag som ska ligga till grund för vidareutvecklingen av den miljöorienterade produktpolitiken. Underlaget skulle fokusera på hur styrmedel och verktyg kan samverka och effektiviseras samt om det finns behov av nya styrmedel och verktyg för att uppnå den miljöorienterade produktpolitiken. Naturvårdsverkets uppdrag finns redovisat i rapporten ”På väg mot miljöanpassade produkter”, Naturvårdsverkets rapport 5225.

Som en del i uppdraget gav Naturvårdsverket Carl Dalhammar på Internationella miljöinstitutet vid Lunds universitet i uppdrag att studera hur lagstiftningen framförallt den svenska, kan användas för att förbättra produkters miljöprestanda ur ett livscykelperspektiv. I studien ingick även att undersöka hur lagstiftning kan samverka med andra styrmedel och verktyg för miljöanpassad produktutveckling.

Studien redovisas i föreliggande rapport. Studien har varit tillgänglig som pdf-fil på Naturvårdsverkets hemsida sedan 2002, men Naturvårdsverket har nu beslutat att ge ut den i sin rapportserie för att göra den sökbar och tillgänglig för kommande arbete inom området. En viss bearbetning men inga uppdateringar av texten har gjorts i denna utgåva.

Författaren vill rikta ett särskilt tack till följande personer har medverkat genom intervjuer och/eller genom att läsa materialet och komma med synpunkter.

Karin Thoran, Kemikalieinspektionen

Ylva Reinhard, Naturvårdsverket

Åsa Wiklund-Fredström, Naturvårdsverket

Peter Sörngård, Naturvårdsverket

Johanna Lissinger, Naturvårdsverket

Helen Ågren, Naturvårdsverket

Dr Thomas Lindhqvist, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Dr Håkan Rodhe, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Dr Märten Karlsson, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Inga Belmane, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Andrea Hjärne Dalhammar, Sycon Tellus Miljömanagement, Malmö

Författaren är ensam ansvarig för rapportens innehåll. Rapporten kan inte åberopas som Naturvårdsverkets ståndpunkt.

Stockholm i oktober 2004

Naturvårdsverket

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	7
English Summary	11
1 Inledning	15
1.1 Syfte	15
1.2 Metod och avgränsningar	16
1.3 Rapportens struktur	17
1.4 Några begrepp	17
2 Allmänt om lagstiftningens roll inom ramen för en integrerad produktpolitik....	19
2.1 Mot en förändrad miljölagstiftning?	19
2.2 Allmänt om reglering av produkten kontra produktens livscykel	21
2.3 Lagstiftning och andra styrmedel på produktområdet.....	23
2.4 Produkters livscykel och de olika aktörerna	24
2.5 Att påverka rätt aktör	25
2.6 Skilda förutsättningar för olika aktörer	25
2.7 Prioriteringar av varugrupper	27
2.8 När är lagstiftning nödvändig på produktområdet?.....	28
2.9 Lagstiftningens roll i en Integrerad Produktpolitik	30
2.9.1 Målen för IPP	30
2.9.2 Diskussionen om lagstiftningens roll inom det nuvarande IPP-arbetet	31
2.9.3 Lagstiftning som ett styrmedel för miljöanpassad produktutveckling	32
2.9.4 Lagstiftning för att befrämja slutna materialcykler.....	35
2.9.5 Lagstiftning som styrmedel för miljöinformation	35
2.10 Diskussion kring kriterier för en miljöorienterad produktlagstiftning	37
3 Möjligheter och begränsningar för en svensk miljöorienterad produktpolitik....	39
3.1 Regelverket inom WTO och EG	39
3.1.1 WTO – konflikter mellan fri handel och produktorienterad miljölagstiftning	39
3.1.2 Europeiska gemenskaperna.....	42
3.2 Miljöbalken	47
3.2.1 Produktfrågor i Miljöbalken.....	47
3.2.2 De allmänna hänsynsreglernas förhållande till produktfrågor	47
3.2.3 Reglerna om egenkontroll	50
3.2.4 Produktfrågor i miljökonsekvensbeskrivningar och ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet	51
3.2.5 Produktfrågor i tillstånd för miljöfarlig verksamhet	53
3.2.6 Produktfrågor i tillsynen	56
3.2.7 Informationsinsatser från tillsynsmyndigheterna	59
3.2.8 Produktfrågor i miljörapporter	60
3.2.9 Miljöbalkens begränsningar	62
3.2.10 Produktlagstiftningen och dess förhållande till annan lagstiftning	64

3.3 Ekonomi- och konkurrensaspekter.....	64
4 Möjliga lagstiftningsåtgärder som kan bidra till att uppnå målen med IPP.....	71
4.1 Ändringar i miljöbalken.....	71
4.2 Utökat producentansvar.....	73
4.3 Obligatorisk miljöinformation om produkter.....	73
4.4 Miljökrav i produktföreskrifter.....	75
4.5 Krav i årsredovisningslagen.....	76
4.6 En utveckling av det nuvarande systemet för tillstånd och tillsyn.....	78
4.6.1 Miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsansökningar.....	80
4.6.2 Produktfrågor i tillståndsvillkor.....	82
4.6.3 Produktfrågor i tillsynen.....	83
4.6.4 Informationsinsatser från tillsynsmyndigheterna.....	84
4.6.5 Produktfrågor i miljörapporten.....	84
5 Lagstiftningens samverkan med andra styrmedel inom den integrerade produktpolitiken.....	87
5.1 Allmänt om samverkan mellan olika miljöstyrmedel.....	87
5.2 Samverkan mellan olika miljöstyrmedel inom produktområdet.....	88
5.3 Samverkan mellan lagstiftningen och andra miljöstyrmedel på produktområdet.....	88
5.3.1 Produktlagstiftningens påverkan på andra styrmedel.....	89
5.3.2 Stödja krav från andra aktörer.....	90
5.3.3 Andra styrmedels påverkan på produktlagstiftningen.....	91
5.4 Lagstiftningens samverkan med informationsinsatser.....	91
6 Lagstiftning inom tjänstesektorn.....	93
7 Slutsatser och rekommendationer.....	97
7.1 Slutsatser.....	97
7.2 Rekommendationer.....	99
Referenser.....	100

Sammanfattning

I denna rapport diskuteras hur lagstiftningen, framförallt den svenska, kan användas för att förbättra varors miljöprestanda ur ett livscykelperspektiv, och hur lagstiftningen kan samverka med andra styrmedel och verktyg för miljöanpassad produktutveckling.

En viss utveckling mot en mer produktorienterad miljölagstiftning har redan påbörjats genom bl a producentansvarsregler, redovisning av produktdata i de obligatoriska miljörapporterna och Nya metoden-lagstiftning. Framtidens miljölagstiftning kommer troligen att utgå mer från produktens miljöpåverkan under olika faser i livscykeln när prioriteringar görs. Det finns starka indikationer på att producenterna i framtiden måste skapa system för att ta fram miljöinformation om produkternas livscykel och deras kemikalieinnehåll.

En utveckling mot en mer produktorienterad miljölagstiftning framstår som oundviklig, då fler och fler aktörer börjar se miljöfrågorna ur ett livscykelperspektiv, med produkten, produktsystemet eller funktionen som den naturliga basen. En sådan utveckling bör stödjas av flera skäl. Samtidigt finns det anledning att framskynda stegvis, då industri och myndigheter kan uppleva ett 'paradigmskifte' när de tvingas tänka i nya banor. Detta kräver en omprioritering av resurser, och utvecklandet av ny kunskap.

I rapporten görs en distinktion mellan två olika sätt att reglera produkten i syfte att minska miljöpåverkan:

- 1) Direkt reglering av produkten/varan.
- 2) Reglering av miljöpåverkan under olika delar av *produktens livscykel*.

Denna distinktion kan ha stor betydelse när möjligheten att införa produktrelaterade föreskrifter diskuteras. I stort sett all miljölagstiftning liksom andra styrmedel på miljöområdet påverkar produktens livscykel *i något avseende*, t ex utsläppsvillkor för miljöfarlig verksamhet, reglering av kemikalieanvändning, lagstiftning om avfallshandling och transporter, miljöskatter etc. Traditionell miljölagstiftning har sitt fokus på produktionsfasen och inbegriper lagstiftning om process- och produktionsmetoder. *Reglering av produkten/varan* inbegriper mer direkt lagstiftning avseende *produktens innehåll och hantering*, t ex kemikalieinnehåll i produkten, förbud av vissa kemiska produkter, regler om förlängt producentansvar för uttjänta varor (inklusive återvinningskvoter) och pantsystem, och obligatorisk information om produktens innehåll. Vidare har lagstiftning om hur villkor kan ställas på produkten stor betydelse, t ex reglerna för offentlig upphandling.

Ett stort antal styrmedel och verktyg finns inom produktområdet. Inom IPP-arbetet hittills har den största tonvikten lagts på "mjuka" styrmedel. Risken finns dock att en produktpolitik som i alltför hög grad bygger på frivilliga initiativ och svaga ekonomiska styrmedel kan innebära ett steg bakåt snarare än ett steg framåt. Det finns ett antal faktorer som visar på behovet av lagstiftning inom produktområdet. Samtidigt är det viktigt att även nämna begränsningarna för en produktorienterad miljölagstiftning, bl a

svårigheten att direkt reglera produktframtagning, marknadsföring och konsumtion. Vidare kan Sveriges internationella åtaganden begränsa spelrummet för olika åtgärder, liksom handels- och konkurrensaspekter.

Det finns ett stort antal existerande produkter på marknaden idag, och det är svårt att utfärda generella regler som påverkar samtliga varugrupper. Därför finns ett behov av att diskutera kriterier för prioritering av olika varugrupper. Det behövs också en strategi för att påverka olika aktörer i produktens livscykel, där särskild uppmärksamhet bör riktas mot strategiskt viktiga aktörer med stort inflytande över produktens utformning och över andra aktörer i produktkedjan.

Författaren har valt att diskutera hur lagstiftningen kan bidra till att uppnå IPP:s mål på tre nivåer:

- 1) Lagstiftningen som ett styrmedel för miljöanpassad produktutveckling.
- 2) Lagstiftningen som ett styrmedel för slutna materialcykler.
- 3) Lagstiftningen som ett styrmedel för spridning av miljöinformation om produkters miljöprestanda.

I rapporten finns en översikt över vilka möjligheter och begränsningar som kan finnas för nationella initiativ på produktområdet utifrån tre perspektiv:

- 1) Regelverken inom WTO och EG.
- 2) Miljöbalkens tillämpningsområde.
- 3) Ekonomi- och konkurrensaspekter.

På senare år har frågan om den eventuella motsättningen mellan miljöhänsyn och frihandel varit föremål för en omfattande debatt. Regelverket inom WTO och EG sätter gränser för vad som är möjligt att göra på det nationella planet. För Sveriges del är det i första hand EG:s lagstiftning och rättspraxis som är av intresse, då EG:s regelverk i de flesta fall är striktare än WTO:s. Den allmänna slutsatsen är att det nationella utrymmet för reglering av produkter minskar, men samtidigt finns ofta en stor osäkerhet om rättsläget, även i de fall harmoniserande lagstiftning om produkter finns på EG-nivå.

En utgångspunkt för en produktorienterad miljölagstiftning bör vara att de åtgärder som övervägs medför rimliga kostnader samtidigt som de inte bör snedvrیدا konkurrensen på marknaden eller minska svensk industris konkurrenskraft. Det finns många ”sanningar” men ytterst lite konkret forskning när det gäller kostnads- och konkurrensaspekter för genomförandet av produktrelaterad miljölagstiftning. Rent allmänt sett är det svårt att beräkna industrins kostnader vid implementering av ny lagstiftning. Erfarenheter visar att dessa kostnader i stort sett alltid överskattas. Vidare är det svårt att beräkna såväl de samhällsekonomiska vinsterna som de eventuella vinsterna för industrin som lagstiftningsåtgärderna kan medföra. Produktlagstiftningen har en potential att stärka företagens

lönsamhet på sikt då den ger incitament till resurseffektivitet och innovation, samt kan säkra att produkterna klarar kraven på framtidens marknader. Ett problem är dock att det normalt sett är känsligare att lagstifta om produkter än om än process- och produktionsmetoder, eftersom produkterna utgör själva kärnan i affärsverksamheten. Detta innebär att viss försiktighet bör iakttas när produktlagstiftning övervägs, då olämplig produktlagstiftning kan få större konsekvenser än andra typer av miljölagstiftning.

Det finns ett antal möjligheter att med olika lagstiftningsåtgärder bidra till att uppnå målen med IPP. På ett grundläggande plan kan produkters miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv uppmärksammas genom ändringar i miljöbalken. Detta kan åstadkommas exempelvis genom en klarare hänvisning till produkter i miljöbalkens portalparagraf och genom införandet av en allmän hänsynsregel som omfattar produkter. Andra möjliga initiativ inkluderar en ökning av producentansvaret till nya varugrupper, regler om obligatorisk miljöinformation om produkter inom vissa varugrupper, ändringar i årsredovisningslagen, samt en bättre integrering av den miljöorienterade produktlagstiftningen och annan produktlagstiftning.

Genom miljöbalkens ikraftträdande har den svenska miljölagstiftningens tillämpningsområde vidgats. Miljöbalkens regler omfattar även produkter i de fall de kan orsaka miljöpåverkan av betydelse. Miljöbalken ger vidgade möjligheter att integrera produktfrågor inom ramen för t ex miljökonsekvensbeskrivningar, tillståndprocesser, tillsyn och miljörapporter. Dels kan produktens inneboende egenskaper innefattas (t ex innehållet av kemikalier och möjlighet att återvinna material), och dels kan fler delar av produktens livscykel omfattas (t ex energianvändning vid produktionen och miljöpåverkan från transporter till och från anläggning). Samtidigt finns en stor osäkerhet om var gränserna för miljöbalken går, och en praxis behöver skapas som ger mer ledning. Det finns även begränsningar för vilka krav som kan ställas på produkterna vid t ex tillståndsgivning. I praxis bör inte endast juridiska begränsningar beaktas utan även vad som är lämpligt utifrån ekonomiska och konkurrensmässiga överväganden. Det finns en befogad oro hos näringslivet att villkor i tillstånd för miljöfarlig verksamhet kan utformas på ett olämpligt sätt. Det bör därför utredas närmare vilka typer av krav som kan komma ifråga respektive krav som är mindre lämpliga. Ett antal frågor aktualiseras, t ex vilka krav som kan ställas på verksamhetsutövaren och vilken kunskap, kompetens och metodik som kan krävas vid tillståndsprövning och tillsyn. Vi kan redan se tecken på att nya krav ställs på verksamhetsutövaren i samband med tillståndsansökningar. Det kan gälla exempelvis val av energislag och frågor om energieffektivitet, miljöpåverkan från transporter, val av råvara, och relationen till leverantörer. Det finns en risk att ekonomi- och konkurrensaspekter inte beaktas i tillräcklig mån av myndigheterna, samt att kraven varierar mellan olika branscher och regioner. Eventuellt behöver klarare riktlinjer komma om vilka som kan och bör ställas inom ramen för tillståndsgivning, annars finns en risk att industrin drabbas av oskäliga krav.

Det finns inte mycket forskning om hur en produktorienterad miljölagstiftning kan samordnas med andra miljöstyrmedel inom produktområdet. I kapitel 5 diskuteras ett antal möjliga synergieffekter som kan uppstå i samspelet mellan olika styrmedel. Det bör finnas en stor potential för en samordning av olika styrmedel på produktområdet.

En aktuell fråga rör om IPP även bör innefatta tjänster. Ett antal faktorer pekar på att tiden är mogen för att se närmare på tjänstesektorns miljöpåverkan. I kapitel 6 diskuteras

vilken roll lagstiftningen kan spela för att förbättra tjänsters miljöprestanda. Det är ofta svårt att direkt påverka tjänsters miljöpåverkan genom lagstiftning, men vissa möjliga lagstiftningsinitiativ bör utredas. Den mest grundläggande frågan rör om definitionen av miljöfarlig verksamhet även bör omfatta vissa typer av tjänsteverksamhet.

Det finns ett antal områden där mer forskning behövs. En fråga av stort intresse är i vilken mån de allmänna hänsynsreglerna fått genomslag vid tillståndsprovning och tillsyn efter miljöbalkens ikraftträdande, och hur de allmänna hänsynsreglerna relaterar till produktfrågor i den praktiska tillämpningen. Även för- och nackdelarna med ett större produktfokus - eller kanske snarare livscykelfokus - inom ramen för tillståndsprovning och tillsyn bör utvärderas närmare. Vidare bör frågan om obligatorisk miljöinformation för produkter utredas med avseende på urval av produkter, vilka miljöaspekter som ska rapporteras, rapporteringsformat m.m. Det är ytterst olyckligt att miljövarudeklarationer baserade på fullständiga LCA används som referensram vid diskussioner om lagkrav på produktinformation, då det varken är möjligt eller önskvärt att lagstifta om den typen av miljöinformation, som ofta är oanvändbar för de flesta aktörer och snabbt kan bli inaktuell.

Ytterligare ett område med stor forskningspotential rör kombinationen av olika styrmedel på produktområdet och vilka synergieffekter som finns. Även de konkurrensmässiga implikationerna (för- och nackdelar på kort och lång sikt) av en mer produktorienterad miljölagstiftning bör undersökas.

English Summary

In this report we discuss how legislation, especially Swedish legislation, can be used to improve the environmental performance of products from a lifecycle perspective, and how legislation can, in collaboration with other instruments and mechanisms, promote green product development.

A certain development towards more product-oriented environmental legislation has already begun as a result of the introduction of producer responsibility regulations, product information reporting in compulsory environmental reports and the “New approach” legislation. Future environmental legislation will probably be based more on the environmental effects of a product during different phases of its lifecycle when priorities are allocated. There are strong indications that producers will have to create systems that will generate environmental information about a product’s lifecycle and its chemical content.

A development towards more product-oriented environmental legislation appears unavoidable, since an increasing number of actors are beginning to see environmental issues from a lifecycle perspective, with the product and the product system or function as the natural base. Such a development should be supported for several reasons. At the same time, there is reason not to hurry things along too quickly but in stages, since industry and the authorities might experience a “paradigm shift” when they are forced to think in new ways. This requires resources to be reprioritised, and new knowledge needs to be developed.

In the report, the distinction is made between two different ways of regulating the product aimed at reducing environmental impact.

- 1) Direct regulation of the product/commodity
- 2) Regulation of the environmental impact during different stages of *the product’s lifecycle*.

This distinction can be of considerable significance when the potential for introducing product-related regulations is being discussed. Basically all environmental legislation, just like other instruments in the environmental field, addresses the product’s lifecycle *in some respect*, e.g. emission provisions for environmentally hazardous operations, the regulation of chemical use, legislation on waste management and transportation, green taxes etc. Traditional environmental legislation focuses on the production phase and includes legislation on process and production methods. *Regulation of the product/commodity* comprises more direct legislation regarding *the product’s content and handling*, e.g. chemical content of a product, ban on certain chemical products, regulations on extended producer responsibility for end-of-life commodities (including recovery quotas) and deposit systems, compulsory information on a product’s content, etc. Furthermore, legislation on how requirements can be placed on the product is of considerable significance, e.g. regulations governing public procurement.

A large number of instruments and mechanisms can be found in the product field. IPP has until now focused very much on “soft” instruments. The risk is apparent, however,

that a product policy that relies too heavily on voluntary initiatives and weak economic instruments may imply a step backwards rather than a step forwards. There are a number of factors that indicate the need for legislation within the product field. At the same time, it is also important to point out the limitations of product-oriented legislation, such as the difficulty in directly regulating product development, marketing and consumption. Furthermore, Sweden's international commitments may limit the scope for various measures, as might trade and competition aspects.

There are a large number of existing products already on the market. All of these cannot be addressed simultaneously by using general regulations. There is hence a great need for a discussion on the prioritisation criteria for different product groups. A strategy is also needed to address different actors in a product's lifecycle, in which particular attention should be paid to strategically important actors who have considerable influence over the design of a product and over other actors in the product chain.

The report discusses how legislation can reinforce IPP goals on three levels:

- 1) Legislation as an instrument to promote green product development.
- 2) Legislation as an instrument to promote closed material cycles.
- 3) Legislation as an instrument to promote the dissemination of environmental information concerning a product's environmental performance.

An overview of the potential scope and limitations there might be for national initiatives in the product field is presented in the report from three perspectives:

- 1) Regulatory frameworks within the WTO and the European Community.
- 2) The areas of application for the Swedish Environmental Code.
- 3) Economic and competition aspects.

In recent years, the question of possible conflicts between environmental concern and free trade has been the subject of extensive debate. The regulatory framework within the WTO and EC has restricted what is implementable on the national level. As far as Sweden is concerned, it is firstly EC legislation and case-law that are of interest, since the EC regulatory framework is in general stricter than that of the WTO. The general conclusion is that the national scope for regulating products is diminishing, but at the same time there is often considerable uncertainty concerning the legal situation, even in those cases where legislation has been harmonised on the EU level.

A basic premise of product-related environmental legislation should be that the measures being considered entail reasonable costs and that they do not distort market competition or reduce the competitiveness of Swedish industry. There are many "truths" but precious little concrete research regarding the cost and competition aspects of implementing product-related environmental legislation. Purely from a general standpoint, it is difficult to estimate the costs to industry of implementing new legislation.

Experience tells us, however, that these costs are almost always exaggerated. Moreover, it is difficult to calculate both the possible socio-economic benefits and the profits that industry may derive from such legislative measures. Product legislation has the potential to strengthen companies' profitability in the long term since it provides incentive for resource-efficiency and innovation as well as ensuring that products fulfil the requirements of future markets. One problem is, however, that it is normally somewhat more sensitive to legislate on products than on process and production methods, since products are the actual core of business activities. This means that a certain amount of caution should be exercised when product legislation is being discussed, since inappropriate legislation may lead to greater consequences than other types of legislation.

There is considerable potential for strengthening IPP goals using various legislative measures. On the basic level, attention can be drawn to a product's environmental impact in a lifecycle perspective by making amendments to the Environmental Code. This can be achieved, for example, by referring more clearly to products in the Code's preambular paragraph and by introducing a general rule of consideration that addresses products. Other possible initiatives include an extension of producer responsibility to new product groups, regulations on compulsory environmental information about products within certain product groups, amendments to the Swedish Annual Reports Act, and better integration of environment-oriented product legislation with other product legislation.

As a result of the coming into force of the Swedish Environmental Code, areas of application for Swedish legislation have been widened. The Code's regulations also cover products in those cases where they can cause significant environmental impact. The Code provides greater scope for integrating product issues within the framework of e.g. environmental impact assessments (EIAs), permit procedures, enforcement/inspection and environmental reporting. This allows both a product's intrinsic properties to be addressed (e.g. chemical content and material recovery potential) and more stages of a product's lifecycle can be included (e.g. energy use during production and the environmental impact of transportation both to and from the plant). At the same time, there is considerable uncertainty as to how far the Code extends and praxis needs to be established to provide better guidance. There is also a limit as far as the requirements that can be placed on products regarding, e.g. permit procedures. Practice should consider not only the legal limitations but also economic and competitive aspects. There is a legitimate worry among industry about inappropriate permit conditions. Therefore we need to investigate what types of permit conditions that are appropriate, and what conditions that are less suitable. A number of issues need to be addressed, e.g. what type of demands that can be placed on the operator and what knowledge, competence and methodology that is required from the permitting authorities and the inspectorates. We can already see that new requirements are put on the operators when applying for permits, e.g. on the energy source, energy efficiency, environmental impacts from transports, choice of raw materials, and supplier relations. There is a risk that the authorities will not give due attention to economic and competitive aspects, and that requirements will vary between sectors and regions. There is probably a need for more guidelines, or there is a possibility that society will impose unreasonable demands on industry.

There is not much research into how product-related environmental legislation might be coordinated with other environmental instruments within the product field. Chapter 5

discusses a number of possible synergy effects that may arise in the interaction between different instruments. There ought to be considerable potential for coordinating different instruments in the product field.

A topical issue concerns whether IPP should also include services. A number of factors indicate that the time is right for looking more closely at the environmental impact of the services sector. Chapter 6 discusses the role legislation may play in improving the environmental performance of services. It is often difficult to address the environmental impact of services directly using legislation, but certain legislative options should be investigated. The most basic issue concerns whether or not the definition of hazardous operations should also include certain types of service activities.

There are a number of areas where more research is needed. One particularly interesting issue is to what extent general rules of consideration have had an impact on permit and inspection/enforcement procedures since the Environmental Code came into force, and how these general rules of consideration relate to product issues when being applied in practice. The advantages and disadvantages of greater focus on products – or perhaps rather focus on the product life cycle - within the framework of permit procedures and inspection/enforcement should be examined more closely. Moreover, the issue of compulsory environmental information on products should be examined with regard to ranges of products, what environmental aspects should be reported, the format of such reports, etc. It is unfortunate that Environmental product declarations (EPDs) based on full life cycle assessments (LCAs) are used as the benchmark when obligatory demands on product information is discussed, as it is neither possible nor desirable to legislate on that type of product information, which is not useful for most actors and quickly can become obsolete.

Another area of considerable interest is the combination of different instruments in the product field and what synergy effects there are. How more product-oriented environmental legislation may affect competition (benefits and drawbacks in the short and long term) should also be investigated.

1 Inledning

Det finns en klar trend inom miljöområdet att fokuseringen på varors och tjänsters miljöpåverkan under *hela livscykeln*¹ blir allt starkare. Detta understryks av den stora spridningen av styrmedel och verktyg inom produktområdet på senare år, exempelvis miljömärkning, livscykelanalyser och miljövarudeklarationer.

Även inom policyområdet finns ett allt starkare fokus på varor och tjänster, mest märkbart inom de initiativ om integrerad produktpolitik² (IPP) som initierats både på EU-nivå³ och i enskilda stater (inklusive Sverige⁴). Många av de verktyg som diskuteras inom IPP är frivilliga. Sambandet med existerande lagstiftning berörs mer sällan. EU:s ministerråd har dock betonat sambandet med bl a kemikaliepolitiken och uppmanat Europeiska kommissionen att se över behovet av lagstiftningsåtgärder⁵.

Svensk och internationell miljölagstiftning ställer mer sällan direkta krav på produkter⁶, även om undantag finns för vissa produktgrupper (t ex det omfattande regelverket för kemiska produkter, regler om producentansvar för vissa varugrupper, och utsläppskrav för motorer). Det finns dock ett ökat intresse för frågan om (och hur) lagstiftningen kan användas för att påverka samtliga faser i produkters livscykel, samt hur lagstiftningen kan komplettera andra styrmedel för miljöanpassad produktutveckling.

1.1 Syfte

Syftet med detta projekt har varit att göra en första utvärdering av hur lagstiftningen kan användas för att förbättra varors miljöprestanda ur ett livscykelperspektiv, samt hur lagstiftningen kan samverka med andra styrmedel och verktyg för miljöanpassad produktutveckling. Mer specifikt utreds följande punkter i rapporten:

Vilken roll lagstiftningen kan spela inom ramen för en integrerad produktpolitik.

Här diskuteras mer allmänt hur lagstiftningen kan stödja målen med en integrerad produktpolitik.

Möjligheter och begränsningar för en svensk integrerad produktpolitik.

¹ T ex design, råvaruuttag, förädling, produktion, transporter, användande och slutligt omhändertagande.

² I Sverige har tre begrepp använts inom detta område: Integrerad produktpolitik, Integrerad produktpolicy och Miljöorienterad produktpolitik. I denna studie används begreppet Integrerad produktpolitik. Den relevanta engelska benämningen är Integrated product policy.

³ Europeiska Gemenskapernas Kommission. (2001). *Grönbok om Integrerad produktpolicy*.

⁴ Se t ex Regeringens skrivelse 1999/2000:114. *En miljöorienterad produktpolitik*.

⁵ EU:s ministerråd. (2001). *Pressmeddelande rörande Rådets 2355:e möte, Bryssel 7 juni 2001*.

⁶ Nuvarande svenska regler om egenkontroll kräver i *princip* att företag har en bild av de miljöproblem som deras produkter ger upphov till. Naturvårdsverkets handbok om egenkontroll ger också företagen idéer om hur de kan jobba med produkters miljöpåverkan. Det är dock inte troligt att reglerna kommer att ge starka incitament för företagen att utvärdera produkternas/tjänsternas miljöpåverkan under hela livscykeln.

Här redogörs för de möjligheter och begränsningar som finns att initiera nationell lagstiftning inom produktområdet utifrån tre perspektiv: 1. Regelverken i WTO och EG; 2. miljöbalkens möjligheter och begränsningar; 3. Ekonomi- och konkurrensspekter.

Möjliga lagstiftningsåtgärder som kan stärka målen med IPP.

Här diskuteras förutsättningarna för att införa nya lagstiftningsåtgärder på produktområdet. Vidare diskuteras hur produkt/livscykelperspektivet kan integreras i nuvarande system för tillstånd och tillsyn, med fokus på fyra områden: 1. Ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet samt miljökonsekvensbeskrivningar (MKB); 2. Tillståndsvillkor; 3. Miljörapporter; 4. Tillsyn. I samband med detta berörs också tillsynsmyndigheternas informationsinsatser.

Lagstiftningens samverkan med andra styrmedel inom IPP.

Här diskuteras hur lagstiftning kan samverka med andra styrmedel på produktområdet.

Lagstiftningens användning inom tjänstesektorn.

Denna del diskuterar allmänt hur lagstiftningen kan användas inom tjänstesektorn för att förbättra tjänsters miljöprestanda.

1.2 Metod och avgränsningar

Projektet kan delas in i fem steg:

1. *Litteraturgenomgång.* I detta steg har relevant litteratur samlats in och studerats.
2. *Intervjuer.* Ett antal aktörer inom företag, myndigheter och universitet har intervjuats för att komplettera det skriftliga materialet.
3. *Generering av idéer.* I detta steg har författaren jobbat med olika idéer om hur lagstiftningen kan förbättra produkters miljöprestanda, samt hur lagstiftningen kan samverka med andra styrmedel på produktområdet.
4. *Intervjuer.* Olika idéer har testats genom ytterligare intervjuer med ett antal personer inom den akademiska världen, myndigheter och industri.
5. *Rapportskrivande.* Projektet har dokumenterats i en skriftlig rapport.

I syfte att främja ett fritt utbyte av synpunkter har författaren lovat de tillfrågade personerna att inte direkt referera deras personliga åsikter i rapporten.

Projektet har genomförts under en begränsad tidsperiod. Därför kan denna rapport endast ge en mer allmän bild av vilken roll lagstiftningen kan spela inom ramen IPP, men går inte in på djupet inom t ex speciella industrisektorer. Vidare har det bara funnits möjlighet att genomföra ett begränsat antal intervjuer med ett begränsat antal aktörer. I studien görs ingen direkt distinktion mellan kemiska produkter och andra typer av produkter. Studien diskuterar inte kemiska produkter speciellt. Problemet med kemikalier

i varor diskuteras dock, då detta område är centralt inom IPP. Regler om miljökrav vid offentlig upphandling ingår inte i rapporten. Vidare diskuteras inte frivilliga överenskommelser som ett styrmedel inom IPP.

1.3 Rapportens struktur

Kapitel två innehåller en allmän analys av lagstiftningens roll inom ramen för en integrerad produktpolitik.

I kapitel tre diskuteras begränsningarna för en nationell produktpolitik genom att relatera till regelverken inom WTO/EG, miljöbalkens möjligheter och begränsningar som styrmedel för en miljöanpassad produktpolitik, samt ekonomi- och konkurrensaspekter.

Kapitel fyra diskuterar möjliga nationella lagstiftningsåtgärder som kan stärka IPP:s mål.

Kapitel fem diskuterar hur en produktorienterad miljölagstiftning kan samverka med andra styrmedel för en miljöanpassad produktutveckling.

I kapitel sex diskuteras förutsättningarna för att adressera tjänsters miljöpåverkan genom lagstiftning.

Kapitel sju innehåller slutsatser och rekommendationer.

1.4 Några begrepp

Nedan diskuteras några begrepp och hur dessa används i denna studie. Syftet är inte att ge en fullständig definition av varje begrepp, då utrymme inte finns för detta här.

Begreppen vara, produkt och tjänst

Begreppet *vara* torde normalt inte innebära några problem. Med *vara* avses en fysisk produkt, eller artikel. Begreppet *tjänst* har ingen exakt definition. Oftast brukar varor och tjänster särskiljas genom en beskrivning av typiska egenskaper, t ex enligt nedan.

Varor	Tjänster
Materiell	Immateriell
Homogen	Heterogen
Produktion och distribution skild från konsumtion	Produktion, distribution och konsumtion en samtidigt process
En sak	En aktivitet eller process
Huvudsakliga värdet skapas i tillverkningen	Huvudsakliga värdet skapas i interaktionen mellan säljare- köpare
Kunder deltar vanligtvis inte i tillverkningsprocessen	Kunderna deltar i produktionen
Kan lagras	Kan inte lagras
Överföring av ägande från säljare till köpare	Ingen överföring av ägande

Varors och tjänsters egenskaper. Källa: Kisch m fl (2002).

Ordet *produkt* kan användas i olika betydelser. I juridiska texter kan termen produkt avse varje lös sak, men kan även inbegripa t ex elektricitet. På affärsspråk brukar ordet produkt

innefatta det som säljs till kunden, oavsett om detta är en vara, en tjänst, eller en kombination av varor och tjänster. Uttrycket "produkt", ensamt använt, innefattar inte nödvändigtvis enbart begreppet produktsystem, utan kan också omfatta tjänster och tjänstesystem. Gränsdragningen mellan produktrelaterade tjänster, tjänster och produkter är problematisk ur juridisk synvinkel, vilket är en anledning till att tjänster ofta exkluderas i konsumentlagstiftningen. I denna studie används ordet produkt för att beskriva fysiska artiklar, och används därför synonymt med ordet vara. De praktiska implikationerna av detta är relativt begränsade, då alla "kringsystem" (transporter, elanvändning etc.) ingår i den fysiska produktens livscykel och således är en del av produktens miljöpåverkan. När ordet produkter diskuteras i detta sammanhang innefattar det även *kemiska produkter*, även om studien inte diskuterar kemiska produkter speciellt.

Begreppet producentansvar

Med *producentansvar/förlängt producentansvar* avser författaren en princip där producenten åläggs ett ansvar för varornas miljöpåverkan under dess livscykel. Ofta används ordet producentansvar som en synonym för producenternas ansvar för omhändertagande och behandling av uttjänta varor. Författaren använder dock termen i en bredare mening. Producentansvaret är en princip, som får ett konkret innehåll genom införandet av styrmedel som kan omfatta t ex producentens skyldighet att omhänderta och behandla uttjänta varor, producentens ansvar att förmedla miljöinformation om produkten, eller producentens ekonomiska ansvar för skador på människors hälsa eller miljö orsakade av produkten. Termen producentansvar används dock inte för att beskriva ansvar som inte relaterar till påverkan på den yttre miljön (t ex ansvar enligt konsumentlagstiftningen). För mer diskussion kring begreppet förlängt producentansvar hänvisas till Lindhqvist (2000)⁷.

⁷ Lindhqvist, Thomas. (2000). *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production*. IIIIEE Dissertations 2000:2. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, Sweden.

2 Allmänt om lagstiftningens roll inom ramen för en integrerad produktpolitik

2.1 Mot en förändrad miljölagstiftning?

Den traditionella miljölagstiftningen har ofta ansetts som otillräcklig då den inte i tillräckligt hög grad befrämjat innovation och ständig förbättring av miljöprestanda. Ett annat problem har rört koordineringen av olika lagstiftningsåtgärder, och lagstiftningens samverkan med andra styrmedel. Ofta har det anförts att olika strategier har syftat till att lösa specifika miljöproblem, och saknat ett helhetsperspektiv. Den traditionella miljölagstiftningen har visserligen varit framgångsrik när det gäller att begränsa utsläpp från enstaka, identifierbara källor, men passat mindre väl för att begränsa andra sorters miljöpåverkan.

Idag kommer en mycket stor del av produkters och tjänsters miljöpåverkan från andra delar av livscykelns än själva produktionen. Det kan t ex röra sig om utsläpp av kemikalier från produkterna under dessas användning, energiförbrukningen vid användning av produkterna, miljöpåverkan från transporter och avfallsfrågor. Det har därför anförts att fokus inom den framtida miljölagstiftningen bör förskjutas från regleringen av processer mot reglering av produkter (och miljöpåverkan under hela livscykelns)⁸. Produkten blir den ”lins” där de olika typerna av miljölagstiftning fokuserar då det är produkternas påverkan under hela livscykelns som är den enda logiska referenspunkten för att mäta den totala miljöpåverkan.

Inom den traditionella miljölagstiftningen är det främst kemikalielagstiftningen som innefattar produkter (reglering av kemiska produkter respektive kemikalier i varor). Inom ramen för EU:s nya kemikaliestrategi diskuteras också kemikalier i varor som ett särskilt område inom kemikaliepolitiken, ett område där Sverige är drivande. De nya svenska reglerna om obligatoriska miljörapporter för A- och B-verksamheter (vilka inges till tillsynsmyndighet) stadgar också en viss upplysningsskyldighet avseende farliga ämnen som finns i produkter (för vissa tillverkare)⁹. Även utanför kemikalieområdet finns tecken på att en utveckling mot en mer produktorienterad miljölagstiftning har påbörjats, bl a med införandet av regler om producentansvar för uttjänade varor i Sverige och ett antal andra länder, samt inom EU. Intressant är också diskussionen om en mer utbredd användning av s k ”Nya metoden”-lagstiftning¹⁰ inom EG för att säkerställa produkters

⁸ Se t ex National Society for Clean Air. (2001). *Industrial Regulation and Sustainable Development* (Report).

⁹ Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapporter, NFS 2000:13.

¹⁰ Nya metoden-lagstiftning innebär i korthet att ”väsentliga produktkrav” ställs i EG-direktiv. Olika standardiseringsorgan kan därefter få i uppdrag att utveckla ”harmoniserade standarder”. En tillverkare som vill visa att produkterna överensstämmer med kraven kan i princip välja fritt hur de vill visa att deras

miljöprestanda. I det utkast som finns om ett EG-direktiv för elektroniska produkter ställs ganska långtgående krav på livscykelrelaterad miljöinformation från producenterna, vilket är ett nytt grepp inom miljöområdet¹¹. Trenden pekar därmed mot ett starkare fokus på produkter i allmänhet. Dock finns en tendens att ”nya” instrument läggs till för att påverka produkters miljöpåverkan under livscykeln, såsom regler om producentansvar, miljökrav i produktstandarder osv., medan mindre görs för att se över hur den traditionella lagstiftningen och dess olika instrument kan integrera ett produkt/livscykelperspektiv på ett starkare sätt, och därmed verka för en starkare integrering av produktfrågorna inom miljölagstiftningen i stort. Inom den svenska debatten har det dock förts fram några intressanta förslag på hur fokuset på varors miljöpåverkan inom lagstiftningen kan stärkas på ett mer grundläggande plan. En allmän princip för producenters ansvar att minimera varornas miljöpåverkan och ta fram miljöinformation har diskuterats, och även om miljöbalkens (MB) portalparagraf bör ändras så att det klart stadgas att MB ska tillämpas så att varors påverkan på miljön under hela livscykeln minimeras (se vidare i kapitel 4)¹².

Det finns ett antal skäl som talar för att ett livscykelperspektiv bör anläggas vid skapandet av ny miljölagstiftning:

- För att kunna värdera den totala miljöpåverkan hos en produkt (eller tjänst) måste samtliga faser i livscykeln beaktas.
- Ett livscykelperspektiv identifierar vilka faser av produktens livscykel som ger upphov till de största miljöbelastningarna och kan därmed ge underlag för nödvändiga prioriteringar. För många typer av produkter är miljöpåverkan vid produktionsfasen mycket liten jämfört med miljöpåverkan under eller efter användningen. Trots detta är det vanligt att de företag som tillverkar dessa produkter i första hand fokuserar sitt miljöarbete på tillverkningsfasen. Detta är logiskt eftersom lagstiftning och ekonomiska styrmedel i första hand riktar sig till denna fas.
- Ett holistiskt angreppssätt kan förhindra att miljöproblem förskjuts från en fas av produktens livscykel till en annan.
- Om rättvisa jämförelser mellan likartade produkter ska göras måste samtliga faser i livscykeln beaktas.

produkter uppfyller de väsentliga produktkraven, men det enklaste sättet är oftast att tillämpa de harmoniserade standarderna. Nya metoden-lagstiftningen i sig är inte ny, men att använda denna lagstiftning för att påverka produkters miljöprestanda är ett relativt nytt grepp. Det s k Förpackningsdirektivet (92/64/EG) och Fritidsbåtsdirektivet (94/25/EG) kom i början av 90-talet, men det är först de senaste åren som en mer utbredd användning av Nya metoden för reglering av produkters miljöprestanda har börjat diskuteras. För en genomgång av Nya metodens användning inom miljöområdet, se t ex Nordic Council of Ministers working group on product-oriented environmental strategy. (2001). *Workshop report on Integrated Product Policy and the New Approach*. Stockholm, October 2, 2001; van Rossem, C. (2001). *Analysis of the Working Paper for a Directive on the Impact on the Environment of Electrical and Electronic Equipment (EEE)*. IIEE, Lund University; Dansk Miljöstyrelses hemsida: <http://www.mst.dk>.

¹¹ För mer diskussion kring införandet av direktivet se van Rossem, Christopher. (2001). Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector. IIEE, Lund University.

¹² Förslag av Sinikka Bohlin i SOU 2001:102. *Resurs i retur*; Ett liknande förslag finns i Naturvårdsverket (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043. Naturvårdsverkets förlag.

- En mer ”livscykelinriktad” lagstiftning kan öka förståelsen för miljöproblem förknippade med t ex användning och slutligt omhändertagande av produkterna. Fokuset på produktionsfasen i traditionell lagstiftning har gjort att många aktörer ofta inte inser att stora miljöproblem finns i andra faser av livscykeln.
- Ett livscykelperspektiv sätter mer fokus på den miljöpåverkan som finns inom tjänstesektorn. Där saknas ofta kunskap om den egna miljöpåverkan.
- Ett livscykelperspektiv kan göra lagstiftningsåtgärder mer kostnadseffektiva. Livscykelperspektivet sätter mer fokus på varor och tjänsters miljöanpassning. Eventuellt är det mer kostnadseffektivt att jobba med miljöanpassning av varor och tjänster än att ställa hårdare miljökrav på utsläppen vid produktion, där marginalkostnaden för förbättringar ofta är relativt hög. Vidare bör det vara av större värde ur strategisk synvinkel att fokusera på varor och tjänster eftersom detta stimulerar ett helt nytt tänkande där fokus sätts på produkternas funktion snarare än på produkterna själva.

Att använda ett livscykelperspektiv vid skapandet av ny lagstiftning bör inte tolkas som att lagstiftning ska baseras på de livscykeldata om produkter som framkommer vid ett enstaka tillfälle i tiden, då lagstiftningen lämpligen baseras på en mer långsiktig strategi¹³.

Att förskjuta miljölagstiftningens fokus är en mycket svår uppgift, och en process måste ske stegvis. Det måste finnas en långsiktig strategi som är konsistent, förutsebar och bygger på rimliga avvägningar. Hindren är också många, och inkluderar bl a frågor om attityder och kunskap, befintliga infrastrukturer samt en globaliserad marknad.

2.2 Allmänt om reglering av produkten kontra produktens livscykel

Ofta när produktorienterade åtgärder diskuteras görs ingen åtskillnad mellan regleringar av produkten som sådan och regleringar av produktens livscykel. Ibland är det dock lämpligt att göra en åtskillnad. Westerlund och Lindskog¹⁴ har delat in en varans miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv i följande områden:

- *Produktionsrelaterade effekter.* Påverkan på begränsade resurser och miljöpåverkan på omgivningen vid tillverkning. Hör bör även frågor om energianvändningen vid varans tillverkning ingå.
- *Transportrelaterade effekter:* Transporternas påverkan på miljön.

¹³ Ett exempel är den s k avfallshierarkin som utgör grunden för EU:s avfallspolitik. Denna stadgar följande hierarki för avfallshantering: Prevention, minimering, återanvändning, återvinning (material och energi) samt deponi. Även om LCA kan visa att deponering ibland har mindre miljöpåverkan än återvinning i dagsläget, så ger avfallshierarkin förutsättningarna för en mer *långsiktig* strategi.

¹⁴ Westerlund och Lindskog. (1993). *Miljöhänsyn i GATT, Förslag till Miljökriterier*, Stockholm 1993.

- *Produktrelaterade effekter.* Miljöpåverkan på egenskaperna hos de tillverkade produkterna och betydelsen av dessa egenskaper när varorna används, lagras, destrueras, överges etc.

I stort sett all miljölagstiftning liksom andra styrmedel påverkar *produktens livscykel i något avseende*, t ex utsläppsvillkor för miljöfarlig verksamhet, reglering av kemikalieanvändning, lagstiftning om avfallshantering och transporter, miljöskatter etc. Traditionell miljölagstiftning har sitt fokus på produktionsfasen och *inbegriper lagstiftning om process- och produktionsmetoder*.

Att *reglera produkten/varan* inbegriper mer direkt lagstiftning avseende produktens innehåll och hantering, t ex kemikalieinnehåll i produkten, förbud av vissa kemiska produkter, regler om förlängt producentansvar för uttjänta varor, pantsystem, obligatorisk information om produktens innehåll etc. Vidare har lagstiftning om hur villkor kan ställas på produkten stor betydelse, t ex reglerna för offentlig upphandling.

Att anlägga ett livscykelperspektiv innebär att samtliga faser i produktens livscykel analyseras och att detta stimulerar till åtgärder som leder till minskad miljöpåverkan. En lagstiftning som reglerar energianvändning/ energihushållning vid tillverkning av produkten, eller miljöpåverkan vid transporterna, kan förbättra produktens miljöegenskaper från livscykelsynpunkt, utan att direkt påverka produkten eller dess egenskaper. *En förbättring av produktens/varans miljöprestanda innebär därmed inte nödvändigtvis att produkten/varan som sådan ändras.*

Särskiljningen mellan reglering av produkten kontra reglering av produktens livscykel kan ha stor betydelse i praktiken. T ex så har den stor betydelse vid offentlig upphandling, där möjligheterna att ställa krav på process- och produktionsmetoder vid tillverkningen ofta begränsade. Även möjligheterna att ställa krav avseende produktens material samt innehåll av t ex kemikalier kan vara begränsade i vissa fall.¹⁵

Vidare kan nationell lagstiftning ställa allmänna och individuella krav på process- och produktionsmetoder för inhemska producenter (t ex i villkor för tillstånd till miljöfarlig verksamhet) och detta bör mer sällan anses utgöra ett handelshinder. T ex bör villkor rörande energianvändningen vid produktens tillverkning inte komma i konflikt med regler om varors fria rörlighet etc. Att ställa liknande krav på importerade produkter är däremot knappast möjligt på grund av EG:s regelverk om varors fria rörlighet (se kapitel 3). Om nationella krav däremot ställs på produktens energieffektivitet vid användningen så regleras produkternas egenskaper mer direkt vilket genast ger upphov till ett antal frågor rörande t ex handelshinder, tillverkarens frihet, ingrepp i marknadsmekanismerna etc.¹⁶

¹⁵ Reglerna om offentlig upphandling kommer inte att beröras närmare i denna rapport, se mer i t ex EG-domstolens praxis och Europeiska kommissionens tolkningsmeddelanden.

¹⁶ Däremot bör det vara möjligt att belägga energieffektiva produkter med en lägre skatt, något som för närvarande diskuteras i Danmark.

2.3 Lagstiftning och andra styrmedel på produktområdet

De styrmedel som används på miljöområdet kan kategoriseras inom följande områden¹⁷:

1. Reglering (tvingande lagstiftning); 2. självreglering¹⁸; 3. frivilliga initiativ; 4. dialog och frivilliga överenskommelser mellan myndigheter och industri; 5. ekonomiska styrmedel samt; 6. informativa styrmedel. Nedanstående tabell¹⁹ ger exempel på styrmedel²⁰ inom miljöområdet som riktas mot produkter:

Regleringar	Förbud, tillståndsprövning, förhandsanmälan, krav på hälso- och miljöinformation, producentansvar, krav på återvinning och återanvändning, andel återvunnet material, kvalitetskrav, utsläppskrav, materialkrav, kemikalielagstiftning, energimärkning
Självreglering inom industrin	T ex Omsorg och ansvar (Responsible care)
Frivilliga initiativ	Miljöledningssystem med produktinriktning, miljömärkning (miljömärkning typ I), certifierade miljövarudeklarationer (miljömärkning typ III), egna miljöuttalanden, (miljömärkning typ II), energimärkning, tillämpning av produktstandarder
Ekonomiska styrmedel	Bidrag till forskning och utveckling, pantsystem, offentlig upphandling, teknikupphandling, miljöavgifter, miljöskatter, producentansvar
Dialog och frivilliga överenskommelser	Kan utformas på olika sätt
Informativa instrument	Konsumentrådgivning, kampanjer, utbildning, miljömärkning typ I-III (ovan), energimärkning, hälso- och miljöinformation

Exempel på styrmedel inom miljöområdet som riktas mot produkter.

Ofta kan gränsdragningen mellan de olika styrmedlen vara svår att dra. T ex är nuvarande regler om producentansvar (avseende omhändertagande och återvinning av uttjänta produkter) tvingande i vissa avseenden, men tillåter olika lösningar för att nå uppsatta mål och verkar i första hand som ett ekonomiskt styrmedel.²¹

Några av de viktigaste aspekterna vid val av styrmedel är:²² Hur väl styrmedlet kan bidra till att miljömålet nås, kostnader för administration och kontroll, innovationseffekter,

¹⁷ Se t ex Regeringens proposition 2000/01:130. *Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier*; Gunningham, N., and Grabosky, P. 1998. *Smart regulation. Designing Environmental Policy*. Clarendon Press, Oxford.

¹⁸ Självreglering är inte något exakt begrepp. Det syftar ofta på initiativ där en organiserad grupp reglerar sina medlemmars beteende. Ett exempel är de frivilliga s k ”Codes of practice” som vissa industriorganisationer har skrivit på och som de sedan verkar för att medlemsföretagen ska anamma och leva upp till. Självreglering kan inbegripa olika grader av kontroll av de enskilda medlemmarnas uppfyllnad av reglerna.

¹⁹ Detta är en bearbetad version av den tabell som återfinns i Naturvårdsverket. (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.

²⁰ Observera att vissa styrmedel återfinns under flera kategorier.

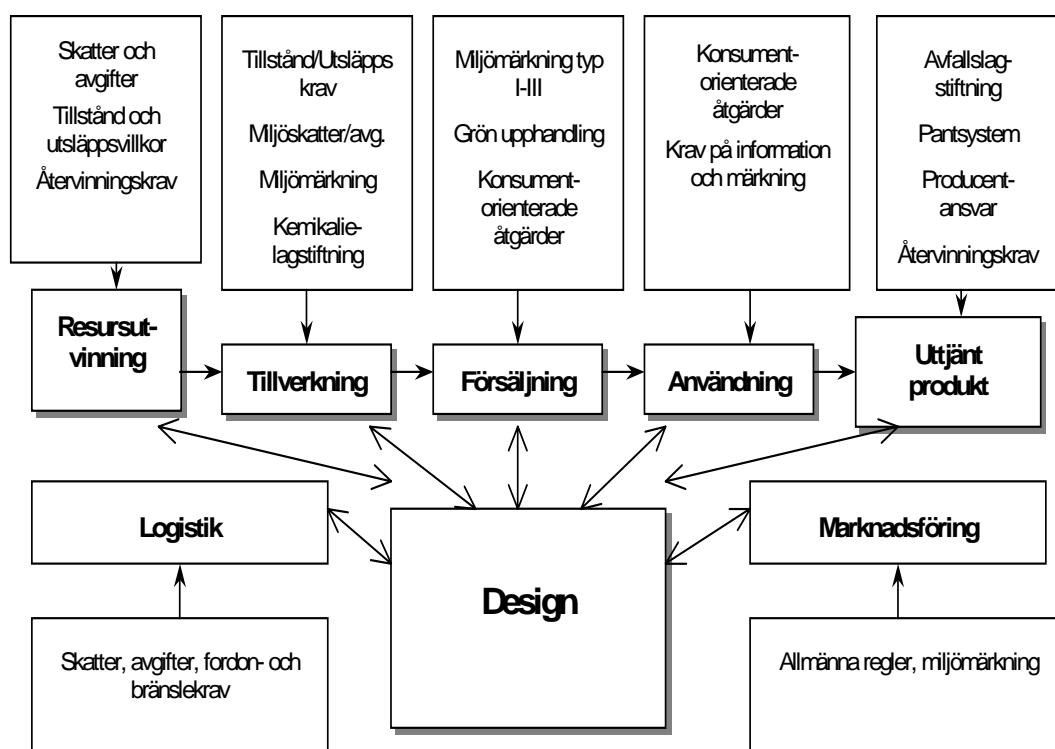
²¹ En åtskillnad bör om möjligt göras mellan styrmedel och verktyg. Styrmedel har en styrande funktion medan verktygen är hjälpmedel för att uppnå en strategi. Gränsdragningen kan dock vara oklar.

²² Se bl a NUTEK, Konkurrensverket, Kommerskollegium. (1998). *Miljö, handel och konkurrens- spelregler för effektiva marknader*. NUTEK info. 012-1998, april 1998.

miljöbelastningens karaktär, inverkan på industrins konkurrenskraft, fördelningseffekter, påverkan på handel och konkurrens, samt hur styrmedlet samverkar med andra styrmedel.

2.4 Produkters livscykel och de olika aktörerna

Livscykeln ser olika ut för olika produkter, men involverar i de flesta fall åtminstone följande steg: Resursutvinning, tillverkning, försäljning, användning, eventuell reparation eller uppgradering, och slutligt omhändertagande/behandling av den uttjänta produkten. Vidare finns ytterligare steg i form av produktdesign, logistiksystem, marknadsföring. Bilden nedan ger exempel på hur olika styrmedel kan påverka produktens miljöpåverkan.



Exempel på generell styrmedelspåverkan under olika faser i en produkts livscykel.

Bilden är förenklad men ger en bild av produktens livscykel och de olika styrmedel som påverkar miljöpåverkan i de olika faserna. I praktiken samverkar de olika styrmedlen på ett relativt komplext sätt med varandra. De olika styrmedlen på miljöområdet ger incitament till miljöanpassad produktdesign, men de konkurrerar med andra överväganden än miljöhänsyn.

De olika aktörerna under en produkts livscykel inbegriper råvaruleverantörer, tillverkare av tillsatsvaror och slutprodukter, importörer, exportörer, distributörer, grossister och detaljhandel, transportörer, konsumenter, offentliga och privata användare och avfallshanterare. De olika aktörerna påverkas av olika styrmedel. Detta gäller även i lagstiftningshänseende. Olika aktörer måste leva upp till sitt ansvar, vilket kan inbegripa ett ekonomiskt och fysiskt ansvar och ett ansvar för information och märkning.

2.5 Att påverka rätt aktör

Inom IPP-arbetet betonas ofta att *samtliga aktörer* har ett ansvar för utvecklingen mot en mer miljövänlig produktion och konsumtion. Detta synsätt kan vara riktigt ur ett strikt moraliskt perspektiv, men ger inte alltid god vägledning vid tillskapandet av miljölagstiftning. Regler bör i de flesta fall rikta sig till en eller flera klart identifierade aktörer som åläggs ett ansvar att genomdriva dem. Dessa aktörer måste också ha en praktisk möjlighet genomdriva reglerna. Vissa aktörer har tillgång till *information och kunskap* som gör att de kan utvärdera miljöpåverkan från produkterna och genomföra förbättringar i produktsystemet, eller har möjlighet att skaffa sig denna kunskap. Vidare har vissa aktörer en dominerande ställning och därmed stora *påverkansmöjligheter i produktkedjan*, jämfört med andra aktörer. T ex så kan tillverkaren påverka produktens utformning, men har också ofta en dominerande ställning i produktkedjan och kan påverka andra aktörers miljöpåverkan. Importörer och återförsäljare har möjlighet att välja vilka produkter de säljer/importerar, och kan begära in information om produkternas miljöpåverkan från sina leverantörer. Av ovan nämnda skäl är det naturligt att den produktrelaterade miljölagstiftningen i första hand riktar sig till de professionella användarna, och oftast tillverkaren. Ordet *producer* har blivit centralt inom miljölagstiftningen, genom införandet av regler om producentansvar. Med producent avses normalt tillverkare, importör eller återförsäljare²³.

Ett exempel på mer allmänna regler som riktar sig till en större krets aktörer är de så kallade *allmänna hänsynsreglerna* i miljöbalkens 2 kapitel. T ex stadgar *produktvalsregeln* att kemiska produkter ska bytas ut mot mindre farliga produkter när detta är genomförbart, om det finns en rimlig proportion mellan miljönyttan och kostnaden för utbytet. Denna regel innefattar samtliga aktörer, även konsumenter. De praktiska möjligheterna att genomdriva regeln i praktiken finns dock främst gentemot vissa professionella aktörer, t ex genom tillsyn och utfärdandet av tillstånd etc. Lagstiftning är ofta ett olämpligt instrument för direkt påverkan på konsumenter och konsumtionsmönster.

2.6 Skilda förutsättningar för olika aktörer

Det kan konstateras att möjligheten att påverka olika aktörer med olika instrument inom ramen för IPP är starkt beroende av förutsättningarna²⁴. Det finns inte utrymme inom ramen för denna rapport att gå in mer i detalj på detta relativt komplicerade område. Några allmänna (i viss mån förenklade) slutsatser om förutsättningarna kan dock göras:

- Inom vissa branscher ändras produktspecifikationen ett flertal gånger per år då produktcyklerna är ytterst snabba (t ex processorer för persondatorer). Detta gör att

²³ Se Miljöbalken 15 kap 4 §. För en mer djupgående diskussion se Lindhqvist, Thomas. (2000). *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production*. IIIIEE Dissertations 2000:2. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, Sweden.

²⁴ Se t ex Tukker, A., Haag, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: European state of the art*, IPTS, Brussels-Luxembourg, 2000; Tukker, A., Ellen, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: Strategies for dissemination to SMEs*. IPTS, Brussels-Luxembourg, 2000.

vissa styrmedel (t ex miljömärkning) kan vara mindre användbara för vissa varugrupper.

- Vissa företag har ingen produktutveckling själva, vilket starkt begränsar deras möjligheter att påverka produktens egenskaper.
- Konkurrensen inom en bransch är av stor betydelse, liksom miljöarbetets betydelse som konkurrensmedel.
- Om det endast finns ett fåtal tillverkare och/eller eller producenter som tillverkar/importerar en viss varugrupp är det enklare att införa styrmedel och utföra kontroll, än om det finns ett stort antal tillverkare/producenter.
- Olika branscher kan kräva olika strategier. T ex kan branscher som opererar på en global marknad med långa leverantörskedjor ha svårt att samla in och kontrollera livscykeldata om sina produkter. Producenterna i dessa branscher har ofta begränsade möjligheter att ställa krav på sina leverantörer.
- Stora företag har större möjligheter att inse och realisera de potentiella affärsmässiga fördelarna av en miljöanpassad produktutveckling (kostnadsbesparingar eller nya marknadsmöjligheter) än mindre företag, och jobbar ofta med miljöanpassad produktutveckling även om det inte finns något starkt tryck i form av t ex lagstiftning. Vidare har image- och varumärkesfrågor större betydelse för större företag än mindre företag. Små och medelstora företag har oftast mindre strategiska och operationella resurser att tilldela produktutveckling, samt begränsad expertis, och kan därför ofta inte ta tillvara på de affärsmässiga fördelarna. ”Hårda” styrmedel (lagstiftning/ ekonomiska styrmedel) är därför ofta nödvändigt för att åstadkomma förändring i mindre företag, när andra typer av instrument inte uppnår sitt syfte. Helst bör dock styrmedlen kombineras med information till de mindre företagen om bl a potentiella marknadsfördelar, information om miljödesign etc.²⁵
- De stora företagen är snabbare när det gäller att reagera på förväntade lagstiftningsåtgärder (mer proaktiva), medan mindre företag oftast är reaktiva och inte reagerar förrän det finns ett tryck utifrån. Därför kan det ibland finnas ett behov av effektivare informationskanaler för att nå små företag.

Det har anförts att det viktigt att identifiera de aktörer där det finns en stor potential för förbättring och prioritera styrmedel riktade mot dem. Detta gäller framförallt för små- och medelstora företag²⁶.

²⁵ Tukker, A., Ellen, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: Strategies for dissemination to SMEs*. IPTS, Brussels-Luxembourg, 2000.

²⁶ Tukker, A., Ellen, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: Strategies for dissemination to SMEs*, IPTS Brussels-Luxembourg, 2000.

2.7 Prioriteringar av varugrupper

En produktorienterad miljölagstiftning bör rimligen prioritera de sektorer där lagstiftningen har störst förutsättningar att åstadkomma resultat på ett kostnadseffektivt sätt. En sådan prioritering kan bygga på ett antal kriterier:

- *Prioritera varugrupper med stor miljöpåverkan.* Olika studier har identifierat varugrupper med stor miljöpåverkan²⁷. Typiska egenskaper för varor med stora miljöproblem är att de har hög energianvändning under drift eller omsätts i stora mängder²⁸. Andra viktiga egenskaper som troligen är av stor betydelse är kemikalieinnehåll, utsläpp av skadliga ämnen från produkten samt möjligheter till materialåtervinning och säkert omhändertagande. Typiska konsumentprodukter med hög miljöbelastning inkluderar alla typer av vitvaror och elektronik, möbler, tidskrifter, drycker, plastprodukter, aluminiumfolie, lampor, textilier, pappersprodukter och armaturer²⁹.
- *Prioritera varugrupper där det finns en stor potential för förbättring.* Detta kan bygga på att varorna har en hög miljöpåverkan, men också på andra faktorer. T ex kan industrisektorn ifråga bestå av ett stort antal små- och medelstora företag med begränsad expertis, där potentialen för förbättringar är hög. Vidare kan varugrupper som inte är starkt reglerade i miljölagstiftningen väljas ut, då det är troligt att större förbättringar kan göras där än i reglerade sektorer.³⁰
- *Prioritera varugrupper/industrisektorer som starkt influerar andra varugrupper/ sektorer.* Eventuellt kan strategiskt viktiga sektorer identifieras och omfattas av olika styrmedel, då detta ger ”spin off”-effekter. I praktiken torde detta ofta innebära att sammansatta slutprodukter regleras. Exempel på existerande lagstiftning avseende denna typ av produkter inkluderar producentansvar för bilar och elektronik.
- *Nyckelaktörer.* Aktörernas betydelse varierar i olika produktsystem. I vissa produktsystem kan de inblandade aktörerna påverka produkterna i högre mån än i andra produktsystem. Det är också av största vikt att incitament för förbättringar skapas hos de aktörer inom produktsystemet som har störst möjligheter att påverka produktens egenskaper, vilket ofta är producenterna.
- *Prioritera industrisektorer som redan omfattas av dagens system för tillstånd och tillsyn över miljöfarlig verksamhet och inkludera olika livscyklifaser – t ex transporter och energi - inom ramen för dessa system.* Den nuvarande miljölagstiftningen omfattar ett stort antal företag, och enorma resurser läggs ner på MKB, tillståndsansökningar, handläggning av tillståndsärenden, mätningar, tillsyn och rapportering.

²⁷ Se t ex Finnveden m fl. (2001). *Miljöpåverkan från olika varugrupper*. Fms rapport nr 167, maj 2001.

²⁸ Naturvårdsverket. (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan – underlag till en miljöanpassad produktpolitik*. Rapport 5043, Stockholm 1999

²⁹ Naturvårdsverket. (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan – underlag till en miljöanpassad produktpolitik*. Rapport 5043, Stockholm 1999; SOU 2001:102. *Resurs i retur*.

³⁰ Finnveden m fl. (2001). *Miljöpåverkan från olika varugrupper*. Fms rapport nr 167, maj 2001

- *Prioritera ” mogna ” varugrupper med långa livscyklar.* I mogna varugrupper är förändringstakten låg. Detta innebär att det ibland är lättare att ställa krav på produkterna. Vidare finns det ofta mer kunskap om fungerande alternativ.
- *Prioritera varugrupper som inte omfattas av harmoniserande EG-lagstiftning.* Genom att välja ut varugrupper som inte omfattas av harmoniserande EG-lagstiftning så kan vissa problem undvikas (se kapitel 3). Denna prioritering har dock en starkt begränsande effekt på vad som kan göras.
- *Prioritera varugrupper där varorna har en viss ”farlighet”.* Varugrupper som innebär en risk vid hantering kan prioriteras. Detta görs redan i stor utsträckning idag.

Som framgår av ovan så finns det fler faktorer än produkternas miljöpåverkan som bör beaktas när olika varugrupper prioriteras. En allmän slutsats från diskussioner med olika aktörer är att det behövs mer forskning både rörande produkters miljöpåverkan och hur olika produktsystem kan och bör påverkas genom miljöpolitiska styrmedel.

Naturvårdsverket har startat upp ett projekt för att öka kunskapen om produkters miljöbelastning under hela livscykeln. Tanken är att det ska vara möjligt att identifiera var i livscykeln den största miljöpåverkan uppstår och vad som orsakar densamma. Vidare bör det vara möjligt att följa upp produkternas miljöbelastning över tiden för att se om denna ökar eller minskar. Frågor som berörs är t ex samverkan mellan olika aktörer vid kunskapsinhämtning, hur olika data kan kopplas till varandra, samt om nya metoder och databaser behöver utvecklas.³¹

2.8 När är lagstiftning nödvändig på produktområdet?

Av avsnitt 2.3 framgår att det finns ett antal styrmedel som kan stärka målen med IPP. Lagstiftning och (starka) ekonomiska styrmedel kan ses som ”hårda” styrmedel med en stark påverkan på olika aktörer. Ofta hävdas att IPP i första hand bör baseras på frivillighet, och att marknadskrav kommer att driva fram en utveckling av fler ”gröna” produkter. Samtidigt finns ett antal faktorer som pekar på behovet av lagstiftning:

- Det finns en stor besvikelse, både inom myndigheter och inom företag som har ett starkt miljöarbete, att inte kunderna ställer hårdare miljökrav på produkter. Detta visar på faran med att i alltför hög grad lita till frivilliga och relativt svaga ekonomiska styrmedel. En sådan politik kan lätt innebära ett steg bakåt snarare än ett steg framåt. Lagstiftningen är naturligtvis mindre nödvändig när andra initiativ har visat sig effektiva för att miljöanpassa produkterna i en varugrupp.
- Lagstiftning och andra ”hårda” styrmedel är nödvändiga för att stimulera en *ständig förbättring*. Många initiativ rörande miljöanpassad design har lett till produktförbättringar, men sedan har projekten ”dött ut”, därför att inga styrmedel eller andra driv-

³¹ Naturvårdsverket. (2001). *Underlag för utveckling av den miljöorienterade produktpolitiken – lägesrapportering*.

krafter har funnits som gett incitament till ständiga förbättringar.³² Drivkrafter som kundkrav, debatter i media, ägarkrav etc. varierar ständigt i styrka³³.

- Även lagstiftningens roll som pådrivare för företag som inte har en hög miljöprestanda bör poängteras. Hårda styrmedel är nödvändiga för att dessa företag ska ha incitament för produktförbättringar.³⁴ Detta gäller speciellt för industrisektorer där klimatet för produktinnovationer är mycket dåligt.³⁵ Lagstiftning kan vara nödvändigt när det finns ett antal hinder för att en miljöanpassad produktutveckling ska uppstå spontant.³⁷ T ex kan barriärer som kostnadsstrukturer, avsaknad av marknader för återvunnet material, konflikter mellan olika mål vid designen av produkter, brist på infrastruktur och brist på expertis göra lagstiftning nödvändig. Vidare kan lagstiftning vara nödvändigt för att nå mindre företag.
- Ett nyligen avslutat forskningsprojekt visar på att lagstiftning och myndighetskrav är de starkaste drivkrafterna bakom företagens utveckling av grönare produkter. När kundkrav har drivit på utvecklingen, så finns det starka indikationer att lagstiftning och myndighetskrav – existerande eller förväntad - i sin tur har stor påverkan på vilka krav som kunderna ställer.³⁸
- Rent teoretiskt kan ekonomiska instrument i de flesta fall åstadkomma samma resultat som lagstiftning. I praktiken är det av olika skäl ofta svårt eller olämpligt att införa ekonomiska instrument. EG-fördraget begränsar starkt utrymmet för införandet av gemensamma skatter inom EG/EU, och det är svårt att tänka sig en situation där höga miljöskatter kan införas inom hela Europa. Vidare kan lagstiftning vara mer lämpligt för att säkerställa ett visst mål, t ex en total utfasning av en viss kemikalie. Ytterligare en aspekt är att tvingande miljölagstiftning ofta gör att företag allokerar resurser för att uppfylla de tvingande lagkraven. Därmed frigörs stora resurser för ett utvecklingsarbete.

Det är viktigt att i detta sammanhang nämna lagstiftningens allmänna begränsningar:

- Det är svårt för lagstiftningen att reglera hur företag tar fram och marknadsför produkter, samt vilka produkter som ska tas fram. En sådan lagstiftning skulle i alltför hög grad påverka själva marknadsmekanismerna, och initiera en diskussion om

³² Intervju med Professor Han Brezet, Delft University of Technology, Nederländerna, december 2001.

³³ Se t ex resultaten från Näringslivets miljöchefers årliga enkät till medlemmarna, tillgänglig: www.nmc.a.se. Där framgår att lagstiftningens betydelse i förhållande till andra drivkrafter har ökat på senare år, och numera återtagit positionen som den viktigaste drivkraften för företagens miljöarbete.

³⁴ Cleff, T. and Rennings, K.. (1999). *Determinants of environmental product and process innovation*. European Environment 9, s. 191-201 (1999).

³⁵ Jämför diskussionen i Haq, G. et al. (2001). *Determining the costs to industry of environmental regulation*. European Environment 11, 125-139 (2001).

³⁶ Emtairah m fl. (2002). *Av vem skapas marknaden för miljöanpassade produkter?* Rapport till Naturvårdsverket, IIIIE, Lunds universitet.

³⁷ Tojo, Naoko. (2001). *Effectiveness of EPR Programme in Design Change. Study of the Factors that Affect the Swedish and Japanese EEE and Automobile Manufacturers*. IIIIE, Lund University, Sweden, 2001.

³⁸ Se Emtairah m fl. (2002). *Av vem skapas marknaden för miljöanpassade produkter ?*. Rapport till Naturvårdsverket, IIIIE, Lunds universitet.

frågor rörande demokrati, valfrihet och marknadsekonomi.³⁹ Vidare finns risken att denna lagstiftning i vissa kan hindra uppkomsten av mer miljövänliga produkter.

- Det är svårt att (direkt) angripa frågor om miljövänlig konsumtion⁴⁰, samt den totala nivån på konsumtionen, med lagstiftning.
- Sveriges internationella åtaganden kan förhindra nationella initiativ på produktområdet (se kapitel 3).
- Ekonomiska och konkurrensmässiga aspekter måste vägas in när lagstiftning övervägs. Nyttan och kostnaderna måste balanseras på ett bra sätt.

2.9 Lagstiftningens roll i en Integrerad Produktpolitik

I detta avsnitt diskuteras hur lagstiftningen kan stärka IPP:s mål.

2.9.1 Målen för IPP

Det överbryggande målet med de svenska och europeiska IPP-initiativen är att utveckla mer hållbara mönster för produktion och konsumtion genom att få fram varor som har minsta möjliga påverkan på människors hälsa och miljön genom hela livscykeln. Detta innebär bl a att:

- Varorna bör vara energieffektiva med avseende på tillverkning, användning samt behandling vid slutligt omhändertagande.
- Varorna bör vara materialeffektiva, t ex genom stor möjlighet att återanvända delar av produkten eller återvinna material.
- Varorna bör vara i högsta möjliga mån fria från skadliga ämnen.
- Miljöpåverkan i form av olika emissioner under varornas livscykel bör vara minimal.

Målen ovan ställer krav både på produktens design och förmedlingen av information om produktens användning, innehåll och slutliga omhändertagande. Vidare ställer de krav på ett effektivt system för slutligt omhändertagande av produkterna, syftande till att sluta materialcyklerna. Ytterligare ett krav rör emissioner från tillverkning och transporter.

Flödet av miljöinformation i produktkedjan är en nyckelfaktor inom IPP-arbetet, då ett av målen för IPP är att samtliga aktörer i en produktkedja ska ta sitt ansvar. Europeiska kommissionen pekat ut fyra nyckelområden avseende miljöinformation om varor:

³⁹ Ett intressant initiativ som gav upphov till en sådan diskussion var när danska Miljöstyrelsen diskuterade behovet av en "onödighetsprincip" på kemikalieområdet. Se mer i t ex ENDS Environment Daily 1018, 27/06/01. (2001). *Danes debate "unnecessary chemicals"*.

⁴⁰ Regelverket för offentlig upphandling har dock stor betydelse för möjligheten att ställa miljökrav vid offentlig upphandling. Därför kan denna lagstiftning ha stor indirekt betydelse för utvecklingen av mer miljövänlig produktion och konsumtion.

- Tillverkare bör känna till miljöegenskaperna hos de komponenter de använder i sina produkter. Tillgången på information i sig ger ingen direkt drivkraft för förbättrad produktdesign men är en förutsättning för ett förbättringsarbete⁴¹.
- Konstruktörer behöver överväga livscykeeffekterna av de val de gör, och behöver därför enkelt kunna finna eller ta fram befintliga livscykeldata.
- Tillverkare måste vidarebefordra uppgifterna till konsumenter i en form som är lättåtkomlig och begriplig.
- Återförsäljare, konsumenter och köpare bör kunna identifiera grönare produkter.

I syfte att nå målen för IPP kan samtliga styrmedel i avsnitt 2.3 bli aktuella.

2.9.2 Diskussionen om lagstiftningens roll inom det nuvarande IPP-arbetet

Inom ramen för IPP-arbetet på svensk och europeisk nivå har fokuset hittills varit på ekonomiska, informativa och frivilliga instrument (och verktyg)⁴².

De instrument som diskuterats i Kommissionens Grönbok om IPP är bl a miljömärkning, miljövarudeklarationer (MVD), miljökrav i offentlig upphandling, obligatorisk och frivillig miljöinformation om produkternas miljöeffekter, standardisering och Nya metoden, förlängt producentansvar, riktlinjer för produktkonstruktion, produktpaneler, miljöledningssystem, samt forskning och utveckling. Bland de ovan nämnda styrmedlen är det främst producentansvar, obligatorisk miljöinformation och den ”Nya metoden” som involverar lagstiftning. Vidare antas krav inom vissa frivilliga instrument genom lagstiftningsprocesser, t ex de krav som sätts inom EG:s miljömärkningssystem, samt de krav på produkter som ställs inom ramen för det frivilliga miljöstyrningssystemet EMAS⁴³.

Frågan om behovet av lagstiftning har inte berörts i högre grad inom ramen för grönboken, vilket också kritiserats⁴⁴. EU:s ministerråd uppmanat kommissionen att se över behovet av lagstiftningsåtgärder inom ramen för IPP, bl a rörande obligatorisk miljöinformation om produkter⁴⁵.

Det är inte helt uppenbart hur kemikaliepolitiken och IPP förhåller sig till varandra, men inom EU utreds för närvarande hur problemet med kemikalier i varor ska hanteras. Det har anförts att IPP och kemikalielagstiftningen kompletterar varandra, men gränsen blir ytterst otydlig när kemikaliepolitiken riktas mot kemikalier i produkter⁴⁶. Det kan

⁴¹ van Rossem, Christopher. (2001). *Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector.* IIIIEE, Lund University.

⁴² Europeiska Kommissionen. (2001). *Grönbok om Integrerad produktpolicy.*

⁴³ Inom ramen för den reviderade versionen av EMAS krävs uttryckligen att företagen beaktar sina indirekta miljöaspekter, inklusive dem som hör till produkternas och tjänsternas livscykel. Något motsvarande uttryckligt krav finns inte i ISO 14001. Det är dock tveksamt om denna skillnad mellan EMAS och ISO 14001 kommer att ha någon praktisk betydelse.

⁴⁴ Se t ex The European Environmental Bureau (EEB). (2001). *EEB Response to the Commission Green Paper on Integrated Product Policy.* Brussels, April 2001.

⁴⁵ EUs ministerråd. (2001). *Pressmeddelande rörande Rådets 2355:e möte, Bryssel 7 juni 2001.*

⁴⁶ Problemet har diskuterats inom IPP-arbetet. Ofta har företrädare för industrin anförts att kemikaliepolitiken bör ligga utanför IPP. Dock är det oundvikligt att de riskbedömningar som görs av kemikalier även

därför diskuteras om kemikalielagstiftningen bör eller ens kan ligga utanför IPP:s område. I SOU 2000:53 föreslås att förhållandet mellan regler om begränsningar av varor som innehåller farliga kemikalier och EG-direktiv som reglerar varor bör utredas för att klarlägga regelkonflikter och eventuellt behov av regeländringar⁴⁷.

Sveriges riksdag har redan antagit delmål om kemikalier i varor inom ramen för det nationella miljömålet rörande Giftfri miljö. Speciellt delmål 2 och 3 är av stort intresse som en exemplifiering av ett närmande mellan IPP och kemikalielagstiftningen⁴⁸:

Delmål 2: Senast år 2010 skall varor vara försedda med hälso- och miljöinformation om de farliga ämnen som ingår.

Delmål 3: I fråga om utfasning av farliga ämnen skall följande gälla.

Nyproducerade varor skall så långt det är möjligt vara fria från:

- cancerframkallande, (cancerogena), arvsmassepåverkande (mutagena) och fortplantningsstörande (reprotoxiska) ämnen senast år 2007 om varorna är avsedda att användas på ett sådant sätt att de kommer ut i kretsloppet,
- nya organiska ämnen som är långlivade (persistenta) och bioackumulerande, så snart som möjligt, dock senast år 2005,
- övriga organiska ämnen som är mycket långlivade och mycket bioackumulerande senast år 2010,
- övriga organiska ämnen som är långlivade och bioackumulerande senast år 2015,
- kvicksilver senast år 2003 samt kadmium och bly senast år 2010.

Möjligheten att genomföra ovanstående mål torde vara starkt beroende av utvecklingen av EU:s framtida kemikaliepolitik (och torde också syfta till att påverka denna), där frågor om kemikalier i varor behandlas av en speciell arbetsgrupp.

Ett ytterligare område där lagstiftningens roll betonats är inom grön offentlig upphandling. Grön upphandling har en mycket stor potential att påverka utvecklingen av mer miljövänliga produkter och tjänster, men det regelverk som gäller inom området har stor betydelse för hur miljörelaterade krav på produkter får ställas.

I utredningen om det svenska producentansvaret har föreslagits att ett tillägg görs i 1 kap. 1 § miljöbalken för att skapa ett tydligare samband mellan lagstiftningen och IPP.⁴⁹

2.9.3 Lagstiftning som ett styrmedel för miljöanpassad produktutveckling

Den stora förbättringen av enskilda produktsystem kan uppnås när företag börjar jobba mer aktivt med *miljöaspekter redan i designstadiet* och/eller när de överväger nya, mer miljövänliga sätt att tillfredsställa den funktion (kundnytta) som produkten syftar att säkerställa⁵⁰. Forskning visar att lagstiftningen (t ex avseende producentansvar, kemikali-

påverkar deras möjlighet att ingå i produkter. T ex så ska ämnen som är cancerogena, mutagena eller fosterskadande inte ingå i konsumentprodukter.

⁴⁷ SOU 2000:53. *Varor utan faror*, s. 177.

⁴⁸ Regeringens proposition 2000/01:65. *Kemikaliestrategi för Giftfri miljö*.

⁴⁹ SOU 2001:102. *Resurs i retur*.

⁵⁰ T ex genom att sälja en service istället för en produkt, eller genom att leasa ut en produkt istället för att sälja den.

er, förpackningar, energimärkning, osv.) generellt sett är den starkaste drivkraften för utvecklingen av miljöanpassad produktutveckling⁵¹. Ett exempel på detta är att just inom sektorer där mer omfattande regler om producentansvar finns eller planeras jobbar företagen mest aktivt med miljöanpassad produktutveckling (t ex inom elektronik-, förpacknings- och fordonsindustrin). Andra huvudsakliga drivkrafter för miljöanpassad produktutveckling inkluderar kundkrav, förbättrade marknadsmöjligheter genom innovation, kostnadsbesparingar samt införandet av ett miljöledningssystem.⁵² Det är relativt komplicerat att utvärdera de olika styrmedlens påverkan på produktutvecklingen, då de i högsta grad samverkar med varandra. Lagstiftningen utövar t ex inte bara en direkt påverkan på tillverkare utan har även en stor betydelse för prioritering av miljöfrågor hos andra aktörer, vilka i sin tur ställer krav på tillverkarna.

Framförallt lagstiftningen om producentansvar och kemikalier har stor betydelse för utvecklingen av produktrelaterade åtgärder inom företag. Det är dock svårt att finna studier som redogör mer detaljerat hur lagstiftningen får upp produktfrågor på agendan hos företag samt på vilket sätt detta påverkar framtagningen av produkter⁵³. Det är inte nödvändigtvis så att företagen inkluderar hela spektrumet av tekniker för miljödesign när de omfattas av strängare lagkrav. T ex så kan regler om producentansvar för utjänta produkter leda till design för slutligt omhändertagande (Design for end-of-life), t ex en förbättrad materialåtervinning, men inte nödvändigtvis till design för minskat energibehov vid användning (Design for energy efficiency)⁵⁴. Med andra ord så lägger företagen mest energi på de frågor som är starkast relaterade till direkta krav och höga kostnader. Nedan ger författaren en mer allmän bild av olika lagstiftningsinstrument, deras potential att påverka produktutvecklingen samt deras huvudsakliga begränsningar.

⁵¹ Se t ex Tukker, A., Haag, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: European state of the art*, IPTS, Brussels-Luxembourg, 2000; Tukker, A., Ellen, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: Strategies for dissemination to SMEs*. IPTS, Brussels-Luxembourg, 2000.

⁵² Tukker, A., Haag, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: European state of the art*. IPTS, Brussels-Luxembourg, 2000.

⁵³ Viss forskning finns dock om hur producentansvarsregler påverkar produktdesign. Se t ex Tojo, Naoko. (2001). *Effectiveness of EPR Programme in Design Change. Study of the Factors that Affect the Swedish and Japanese EEE and Automobile Manufacturers*. IIIIEE, Lund University.

⁵⁴ Ofta är också krav på t ex högre materialåtervinning och lägre energianvändning delvis motstridiga.

Lagstiftning	Potential för att påverka produkters design	Begränsningar
-Nya metoden-lagstiftning (harmoniserande produktdirektiv inom EG, kopplat till standardisering)	-Bör ha relativt stor potential att påverka produktdesignen, men detta är omdebatterat ⁵⁵	-Miljöförbättringar är beroende av om de "väsentliga kraven" är satta på ett relevant sätt samt att miljökrav beaktas på lämpligt sätt vid utveckling av standarder -Denna typ av lagstiftning är ett typiskt harmoniseringsinstrument inom EG, och kan inte användas på det nationella planet. Vidare kan denna typ av lagstiftning stoppa striktare nationella miljökrav(kap3)
-Kemikalielagstiftning (förbud, utfasning, märkning, informationskrav, produktvalsprincipen etc.)	-Stor potential att påverka produkters innehåll av kemikalier	-Kemikalielagstiftningen är till stor del harmoniserad inom EU vilket begränsar nationella initiativ. Det finns dock utrymme för vissa nationella initiativ, t ex en stark tillämpning av produktvalsprincipen (så länge detta inte tar sig uttryck i generella förbud, se avsnitt 3.2.6) -Ger i första hand incitament att jobba med kemikalierna
-Producenters ansvar för att ta hand om uttjänta varor	-Relativt stor potential att påverka produktens design	-Påverkan på design är starkt beroende av hur producentansvaret utformas (t ex individuellt för varje producent eller generellt för en sektor ⁵⁶) -Ger i första hand incitament att jobba med de egenskaper hos produkten som genererar kostnader när de är uttjänta, inte nödvändigtvis samtliga egenskaper -Finns begränsningar för nationella initiativ (se kap 3,4)
-Producenters ansvar att ge miljörelaterad produktinformation (förekomst av ämnen och tillhörande risker)	-Kan ha en stor effekt om informationen används av olika aktörer (t ex konsumenter och inköpare) för att jämföra olika produkter	-Dyrt att ta fram miljöinformation -Svårt att genomföra ett generellt ansvar för samtliga varugrupper (se avsnitt 4.2) - Finns ofta brist på data om kemikaliers egenskaper -Dålig kunskap om förekomsten av kemikalier i varor - Finns begränsningar för nationella initiativ
-Traditionella rättsliga instrument, t ex: -Tillståndsprövning -Utsläppskrav -Villkor för miljöfarlig verksamhet	-Bör ha ytterst marginell påverkan på design av produkter i dagsläget, kan dock ha en viss indirekt effekt	-Hittills mycket begränsad användning av instrumenten avseende produktfrågor -Bör kunna fokusera starkare på produktfrågor så länge detta inte bryter mot EG:s regelverk -Finns vissa begränsningar i användningen (kap 3, 4)
-Regler om offentlig upphandling	-Stor potential att stimulera produkters miljöanpassning	-Detta område är starkt harmoniserat inom EG, vilket begränsar nationella initiativ -Regelverket sätter gränser för vilka krav som får ställas

⁵⁵ Se t ex ENDS Environment Daily 1116, 04/12/01. (2001). *Limitations of EU's "new approach" reviewed*; EEB. (2001). *EEB Response to the Commission Green Paper on Integrated Product Policy*. Brussels..

⁵⁶ I litteraturen ges ofta företräde åt det individuella ansvaret, då detta anses ge tillverkarna större ekonomiska incitament för en mer miljövänlig design.

Sammanfattningsvis kan lagstiftningen spela en stor roll när det gäller att få upp produktfrågor på agendan i företagen men har begränsade möjligheter att direkt påverka de inre processerna för produktframtagning. Eventuellt kan en mer utbredd användning av Nya metoden-lagstiftningen åstadkomma mer genomgripande designförändringar.

2.9.4 Lagstiftning för att befrämja slutna materialcykler

Lagstiftningen har också en stark roll när det gäller att befrämja en effektiv användning av resurser, t ex genom ökad återanvändning och återvinning. Lagstiftning inom detta område inbegriper producentansvar, krav på återvinning och återanvändning, produktstandarder, märkning av produkter, pantsystem, kemikalielagstiftning etc.

Lagstiftningen kan genom korrekt utformning ge tillverkarna incitament att utforma produkter som är mer anpassade för slutna materialcykler. T ex indikerar forskning att planerad lagstiftning om producentansvar inom områdena elektronik och bilar lett till mer miljöanpassade produkter, och att produkttillverkarna har börjat intressera sig mer för vad som händer med den uttjänta produkten vilket i förlängningen bör kunna leda till avsevärda förbättringar⁵⁷.

Även konkurrenslagstiftningen spelar en viktig roll för möjligheten att åstadkomma en lönsam återvinningsmarknad, vilket i förlängningen är en förutsättning för ett mer kretsloppsanpassat samhälle. På en marknad där konkurrensen är begränsad blir effektivitet och innovation lidande. Av samma skäl är det viktigt att återvinnare får information från tillverkaren/producenten om material i produkten, var farliga komponenter återfinns etc. Detta gör att återvinningen blir mer effektiv och därmed mer lönsam.

2.9.5 Lagstiftning som styrmedel för miljöinformation

Flödet av miljöinformation till aktörerna inom produktkedjan har identifierats som mycket viktigt. Produktrelaterad miljöinformation kan delas in i fyra områden⁵⁸:

- Uppgifter om produktens innehåll, framförallt innehållet av farliga ämnen.
- Uppgifter om produktens miljöprestanda ur ett livscykelperspektiv (t ex energianvändning).
- Uppgifter om hur produkten kan användas på ett miljöriktigt sätt.
- Uppgifter som är av väsentliga för återvinning och slutligt omhändertagande av uttjänt produkt.

Miljöinformation kan ha flera funktioner:

- *Förutsättning för ett förbättringsarbete.* Tillgång till information om en produkts miljöpåverkan är en förutsättning för en tillverkare ska kunna förbättra produktens

⁵⁷ Tojo, Naoko. (2001). *Effectiveness of EPR Programme in Design Change. Study of the Factors that Affect the Swedish and Japanese EEE and Automobile Manufacturers.* IIIIEE, Lund University, Sweden.

⁵⁸ Naturvårdsverket. (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan.* Rapport 5043..

prestanda. Det är också en förutsättning för att andra aktörer ska kunna ställa relevanta miljökrav på tillverkarna och på så sätt stimulera ett förbättringsarbete.

- *Engagera olika aktörer/underlätta miljövänliga produktval.* Information kan användas av ett antal aktörer för att kunna bedöma och ställa krav på olika produkters miljöprestanda, t ex konsumenter, offentliga och privata uppköpare, aktörer inom en leverantörskedja, miljöorganisationer etc.
- *Säkerställa ett säkert/miljövänligt/effektivt användande och slutligt omhändertagande.* Information är nödvändigt för att stimulera ett säkert och miljövänligt användande samt slutligt omhändertagande av produkter. Detta gäller både inom leverantörskedjan och för konsumenter⁵⁹, professionella användare samt de som tar hand om den uttjänta produkten, t ex återvinningsföretag. För återvinningsföretag är information om produkten av extra stor betydelse då detta säkerställer ett säkert och kostnadseffektivt slutligt omhändertagande, vilket är en förutsättning för lönsamhet och i förlängningen av yttersta betydelse för möjligheterna att åstadkomma mer kretsloppsanpassade produktsystem. Det faktum att det ofta är tillverkarna av produkter som åstadkommit de mest framgångsrika systemen för återanvändning/återvinning av produkter, komponenter och material indikerar vilken betydelse informationen om produktens innehåll och design har för ett effektivt slutligt omhändertagande.⁶⁰
- *Stimulera ett livscykel-tänkande.* Genom miljöinformation som på ett bättre sätt än idag omfattar produktens hela livscykel, blir olika aktörer mer uppmärksamma på miljöproblem utanför produktionsfasen, vilket i förlängningen bidrar till att livscykel-tänkandet blir mer integrerat i olika processer.
- *Statistik.* Att säkerställa ett informationsflöde kan också vara ett sätt att få fram nödvändig statistik, t ex angående kemikalier i varor.

Det är av yttersta vikt att rätt information ges till rätt aktör. Informationen måste anpassas till de behov som t ex tillverkare, konsumenter och avfallsaktörer har

Hittills har främst frivilliga instrument använts för att ge tillverkarna incitament att ge information om produkter (t ex miljömärkning och miljövarudeklarationer). Ett större undantag gäller de relativt omfattande kraven på utredning, information och märkning av kemiska produkter, ett område som är delvis harmoniserat inom EG⁶¹.

De nya svenska reglerna om obligatoriska miljörapporter för A- och B-verksamheter (vilka inges till tillsynsmyndighet) stadgar också en viss upplysningskyldighet t ex avseende farliga ämnen i produkter⁶². Detta diskuteras mer utförligt i avsnitt 3.2.8.

⁵⁹ Ett exempel på en varugrupp där förbättrad konsumentinformation kan ge klara miljövinster är uppladdningsbara batterier. Dessa används ofta på ett felaktigt sätt vilket starkt minskar livslängden.

⁶⁰ Se t ex van Rossem, Christopher. (2001). *Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector.* IIIIEE, Lund University.

⁶¹ Den 30 juli 2002 börjar nya regler om produktinformation att gälla i Sverige, i syfte att genomföra krav i 4 EG-direktiv (se mer på Kemikalieinspektionens hemsida www.kemi.se). Den allmänna trenden inom EG pekar mot en allt större harmonisering av kemikalielagstiftningen.

⁶² Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapporter, NFS 2000:13.

I EU-kommissionens grönbok om IPP diskuteras behovet av styrmedel för att förpliktiga (genom lagstiftningsåtgärder) eller uppmuntra tillverkarna att ta fram och vidarebefordra miljöinformation, men hittills har inga konkreta förslag framkommit. Inom ramen för planerad Nya metoden-lagstiftning inom elektronikområdet diskuteras dock för närvarande i vilken omfattning tillverkare av elektroniska och elektriska produkter ska vara skyldiga att tillhandahålla relevant information till aktörer som är ansvariga för produkten i senare led, bl a information om kemikalier, farliga komponenter och energiåtgång vid tillverkning och användning av varor och komponenter⁶³. Dessa *obligatoriska krav på livscykelrelaterad miljöinformation* är ett nytt grepp inom miljöområdet, även om svenska och europeiska⁶⁴ regler om producentansvar för fordon ställer krav på att producenterna ger hanteringsanläggningarna information om material, demonteringsanvisningar (t ex lokalisering av farliga komponenter) m.m.

Sverige infört miljömål (se 2.9.2) vars genomförande kräver allmänna regler om informationsplikt för producenterna avseende kemikalieinnehållet i varor och dess påverkan på hälsa och miljö. Möjligheterna för detta beror troligen till stor del på utvecklingen inom EU.

Möjligheten till ny, tvingande lagstiftning avseende miljöinformation har vissa begränsningar. Då råvaror, material och delkomponenter ofta kommer från andra delar av världen så kan det vara en komplicerad och kostsam process att få fram miljöinformation om produkter. Lagstiftningen kan därmed inte ställa orimliga krav på tillverkare och importörer, speciellt inte nationella krav. Dock bör kriterier på vad som är rimliga krav ses i ett tidsperspektiv. Det som är orimligt på kort sikt kan vara rimligt sett över en längre tidsperiod. Frågan diskuteras även i avsnitten 3.3 och 4.3.

2.10 Diskussion kring kriterier för en miljöorienterad produktlagstiftning

Baserat på vad som framkommit tidigare i kapitlet samt allmänna kriterier för bra miljölagstiftning⁶⁵ kan några allmänna slutsatser dras om kriterier för lagstiftning som stödjer utvecklingen mot miljövänligare produkter:

- *Lagstiftningen bör vara baserad på ett livscykel tänkande, och bör främja ett livscykel tänkande bland olika aktörer.* Det faktum att de flesta styrmedel riktar sig mot produktionsstadiet har i sig gjort att många aktörer främst ser denna del av produktens livscykel som ett problem. Idag finns en bristande förståelse inom industrin

⁶³ Commission of the European Communities. 2001. EEE draft proposal: *Directive of the European Parliament and of the Council on the impact on the environment of electrical and electronic equipment*. Februari, 2001; van Rossem, C. (2001). *Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector*. IIIIEE, Lund University.

⁶⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/53/EG av den 18 september 2000 om uttjänta fordon.

⁶⁵ Det finns ett antal arbeten som tar upp allmänna principer på området. Ett exempel är Gunningham, N., and Grabosky, P. 1998. *Smart regulation. Designing Environmental Policy*. Clarendon Press, Oxford. För en mer produktorienterad diskussion se t ex Oosterhuis, F., Rubik, F., Scholl, G. (1996). *Product policy in Europe : new environmental perspectives*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1996.

för de miljöproblem som inte förknippas med produktion. Indirekta miljöaspekter syns därmed inte. Lagstiftningen bör därför bidra till att miljöpåverkan från samtliga faser i en produkts livscykel uppmärksammas, genom specifika krav på prestanda och redovisning av livscykelrelaterad produktinformation. Denna process har redan påbörjats, t ex genom de nya reglerna för miljörapporter (se kap 3).

- *Förmedla information.* Lagstiftningen kan göra det obligatoriskt för vissa aktörer att redovisa vissa typer av livscykelrelaterad miljöinformation, vilket kan göra både aktörerna själva och deras intressenter mer uppmärksamma på samtliga de problem som finns i produktens livscykel. Kunskap om produktens miljöbelastning är en nödvändig förutsättning för ett förbättringsarbete, även om enbart information i sig inte är en stark drivkraft för förändring.
- *Stödja andra instrument.* Traditionellt har andra instrument setts som komplement till lagstiftningen. Utvecklingen går dock mot att mer och mer tillit sätts till andra styrmedel. Detta är speciellt märkbart inom produktområdet. Därmed finns behov av en djupare analys av hur lagstiftningen ska samverka med och stödja andra instrument och kombineras med informationsinsatser, för att få största möjliga effekt.
- *Långsiktig strategi.* Lagstiftningen bör vara en del av en långsiktig, konsistent och förutsebar strategi. Den bör bygga på långsiktiga mål och prioriteringar. Industrin bör få tid att anpassa sig till nya krav. Det har under arbetet med denna rapport framkommit synpunkter från industrin att störst fokus från tillsynsmyndigheternas sida alltid har legat på tillstånden för miljöfarlig verksamhet, vilka främst riktar sig mot tillverkningsfasen, och att detta styr hur företagen disponerat sina resurser. Därför finns det begränsad kunskap inom industrin om nya krav som kan bli aktuella, och det tar tid att ställa om prioriteringarna.
- *Påverka rätt sektorer och aktörer.* Ett effektivt användande av resurserna förutsätter vissa prioriteringar (se avsnitt 2.7 ovan).
- *Rimliga kostnader.* Vidtagna åtgärder bör leda till rimliga kostnader för industrin. Vad som är en rimlig kostnad är i högsta grad förknippat med infasningsperioder. Speciellt hänsynstagande bör tas till små- och medelstora företag.
- *Konkurrensaspekter.* Konkurrensaspekter, speciellt för små- och medelstora företag, måste beaktas. Vidare bör förslagen inte leda till alltför betungande kostnader för svenskt näringsliv. Ett starkt miljöarbete kan dock leda till en förbättrad konkurrens på den internationella marknaden i ett längre perspektiv (se avsnitt 3.3) .
- *Dialog med industrin.* En dialog med industrin brukar ofta nämnas som en viktig del i policyarbetet. Detta blir extra viktigt när det gäller produktfrågor, dels då produkterna är själva kärnan i affärsverksamheten och därför utgör ett känsligt ämne, och dels då förutsättningarna för förbättringar varierar starkt mellan olika sektorer.
- *Rätt strategi för rätt sektor.* Prioriteringar måste göras baserad på olika branschers förutsättningar och miljöpåverkan.
- *Engagera andra aktörer.* Lagstiftningen bör i högsta möjliga mån förenkla för andra aktörer att ställa relevanta miljökrav för produkter på tillverkare och importörer. Detta inkluderar uppköpare, konsumenter och miljöorganisationer.

3 Möjligheter och begränsningar för en svensk miljöorienterad produktpolitik

Detta kapitel innehåller en sammanfattande diskussion om vilka möjligheter och begränsningar som kan finnas för nationella initiativ på produktområdet.

I detta sammanhang berörs inte regler om miljöskatter och offentlig upphandling då detta ligger utanför studiens huvudfokus. Fokuset ligger på traditionell produktlagstiftning (förbud och restriktioner avseende produkter och råvaror), producentansvar för uttjänta varor (återtagnings- och återvinningsregler) och obligatorisk miljöinformation.

3.1 Regelverket inom WTO och EG

Ett grundläggande krav för nationella åtgärder är att de kan tillåtas mot bakgrund av regelverket inom WTO och EG.

3.1.1 WTO – konflikter mellan fri handel och produktorienterad miljölagstiftning⁶⁶

Världshandelsorganisationen (World Trade Organization - WTO) administrerar det mest centrala internationella handelsavtalet, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). GATTs främsta uppgift är att underlätta handelsutbytet och verka för en rättvis konkurrens på världsmarknaden. WTO kan genom det system för tvistlösning och sanktioner som utvecklats tvinga enskilda stater att följa GATT.

3.1.1.1 Gatt-avtalet

De grundläggande principerna i GATT-avtalet är:

- *Mest gynnad nationsbehandling*: Varor från varje medlemsstat ska vara tillförsäkrad samma behandling som varor från den medlemsstat som har de gynnsammaste kraven (artikel I).
- *Nationell behandling*: Utländskt tillverkade varor ska inte behandlas sämre än inhemska varor (artikel III).

⁶⁶ Detta avsnitt baseras främst på Nordic Council of Ministers. (2000). *Trade Regulations and Product Oriented Environmental Measures*. Tema Nord 2000:549. Copenhagen 2000; Naturvårdsverket. (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.; OECD. (1994). *Trade and Environment: Processes and Production Methods*.

Dess regler stadgar att alla varor i princip ska behandlas likadant oberoende av ursprungsland (icke-diskriminering). Detta gäller för *varor med liknande egenskaper* ("like products"-uttrycket tolkas snävt⁶⁷).

Vidare förbjuds kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna (artikel XI). Kvantitativa handelsrestriktioner innebär handelshinder som hindrar handeln mellan stater, t ex i form av förbud. Det innebär bl a att det i princip inte är tillåtet att ställa krav på tillverkningsprocessen (process och produktionsmetoder) hos en vara om detta innebär krav på tillverkningsprocessen i ett annat land.

Det finns dock undantagsfall då krav på produktionsmetoder samt liknande produktkrav kan vara tillåtna (artikel XX), bl a om det

- är nödvändigt för att skydda, människors, djurs eller växters liv eller hälsa.
- avser att bevara uttömliga naturtillgångar om sådana åtgärder genomförs i samband med begränsningar av inhemsk produktion eller konsumtion.

För att kunna åberopa dessa undantag måste medlemsstaten dock visa att

- kraven inte innebär godtycklig eller oberättigad diskriminering,
- kraven inte utgör förtäckt inskränkning av internationell handel, och
- syftet med kraven är att skydda, människors, djurs eller växters liv eller hälsa, eller åtgärden avser att bevara uttömliga naturtillgångar om sådana åtgärder genomförs i samband med begränsningar av inhemsk produktion eller konsumtion.

3.1.1.2 TBT-avtalet

WTO administrerar också Avtalet om tekniska handelshinder (Technical barriers to trade TBT), härafter benämnt TBT-avtalet. TBT-avtalet är ett multilateralt handelsavtal.

Avtalet reglerar tekniska handelshinder för industri- och jordbruksprodukter. Det stadgar bl a att medlemsländerna ska säkerställa att tekniska föreskrifter inte utarbetas, fastställs eller tillämpas så att de skapar onödiga hinder för de internationella handeln (artikel 2.2).

Om en stat fattar beslut om tekniska föreskrifter som ställer krav på varor så krävs därmed under TBT-avtalet att:

- det finns ett legitimt syfte. Exempel på sådana syften är bl a skydd av människors hälsa eller säkerhet, djurs eller växters liv eller hälsa, eller miljön.
- åtgärderna är nödvändiga för att uppnå syftet.
- åtgärderna inte skapar onödiga handelshinder.
- åtgärderna inte är mer handelsbegränsande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med hänsyn till de risker som kan uppstå.

Den sista punkten ovan indikerar att en proportionalitetsprincip ska användas vid bedömningen av huruvida en åtgärd är tillåten eller inte⁶⁸.

⁶⁷ För en genomgång av begreppet Like Products se t ex Nordic Council of Ministers. (2000). *Trade Regulations and Product Oriented Environmental Measures*. Tema Nord 2000:549. Copenhagen 2000.

⁶⁸ Nordic Council of Ministers. (2000). *Trade Regulations and Product Oriented Environmental Measures*. Tema Nord 2000:549. Copenhagen 2000.

Vidare ska medlemsstaterna, om det finns internationella standarder eller om sådana kommer att färdigställas inom kort, använda dessa som grundval för sina nationella tekniska föreskrifter. Undantag medges om de internationella standarderna är ineffektiva eller olämpliga för att uppnå de mål som eftersträvas, men bevisbördan för att så är fallet ligger hos medlemsstaten.

TBT-avtalet innehåller också bestämmelser om procedurer för att anta internationella och nationella standarder.⁶⁹

3.1.1.3 WTO-regelverkets betydelse för nationella åtgärder

Det bör först konstateras att tillgången på praxis som kan klargöra rättsläget är begränsad⁷⁰, samt att WTO-besluten inte är prejudicerande rättsavgöranden i samma bemärkelse som domar i högre nationella och internationella rättsinstanser. Ovanstående gör att det kan vara svårt att fastställa rättsläget, och att avgöra vilka nationella åtgärder som kan vara tillämpliga eller inte. För en mer grundlig genomgång av praxis se t ex Alanen⁷¹, som har sammanfattat rättsläget enligt följande⁷²:

- Internationella miljöavtal beaktas av WTO då de avgör tvister. Det är därför lättare att rättfärdiga handelsbegränsande nationella miljöåtgärder om de baseras på internationella miljöavtal.
- Den viktigaste principen inom WTO-regelverket är den om likabehandling (icke-diskriminering) av importerade produkter. Det finns utrymme för att gynna miljömässigt bättre produkter inom en produktgrupp om detta baseras på objektiva kriterier. Detta innebär att nationella regler under vissa förutsättningar kan antas som *i praktiken* gynnar inhemska produkter om dessa är överlägsna ur miljösynpunkt.
- Under TBT-avtalet har medlemsstaterna förbundit sig att inte skapa *onödiga* hinder för den internationella handeln. Dock finns ingen praxis som klargör vad denna nödvändighetsprincip betyder i praktiken. I princip är det upp till varje enskild stat att själv bestämma den miljöskyddsnivå som önskas.
- I princip kan diskriminerande åtgärder vara tillåtna. Det finns inget uttalat krav på att medlemsstater ska använda icke-diskriminerande åtgärder, eller de åtgärder som är minst diskriminerande. Dock är det lättare att rättfärdiga sådana åtgärder än starkt diskriminerande åtgärder. Det är också lättare att rättfärdiga åtgärder som är svåra/omöjliga att undvika, eller åtgärder där diskrimineringen var en oanad effekt.

⁶⁹ WTO administrerar även Avtalet om tillämpning av sanitära och fysiosanitära åtgärder (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS). SPS-avtalet reglerar säkerhets- och hälsoföreskrifter rörande handeln med livsmedel, djur och växter. SPS-avtalet gäller endast sanitära och fysiosanitära åtgärder så som de definieras i avtalet, annars gäller reglerna i TBT-avtalet. SPS-avtalet är något mer detaljerat än TBT-avtalet och ger troligen mindre utrymme för miljöhänsyn. Det är dock mindre troligt att SPS-avtalet kommer att spela någon avgörande roll för regleringen av miljörelaterade produktåtgärder⁶⁹.

⁷⁰ Praxis på området omfattar främst uppenbart diskriminerande åtgärder och ger därmed föga ledning för politiskt beslutsfattande.

⁷¹ Nordic Council of Ministers. (2000). *Trade Regulations and Product Oriented Environmental Measures*. Tema Nord 2000:549. Copenhagen 2000.

⁷² Notera att avvikande uppfattningar finns i litteraturen. Alanen har gjort en relativt ”miljövänlig” tolkning av WTOs regelverk.

Vidare bör en medlemsstat ha försökt lösa det underliggande problemet genom samarbete med berörda stater innan handelsrestriktiva nationella åtgärder införs.

- I princip är det möjligt för WTO:s medlemsstater att vidta handelsbegränsande åtgärder baserade på process- och produktionsmetoder. Det är lättare att rättfärdiga sådana åtgärder om de är baserade på internationellt miljösamarbete eller om de reglerade aktiviteterna medför gränsöverskridande miljöpåverkan.
- WTO:s regelverk ger större utrymme än EG:s regelverk för införandet av nationella produktorienterade åtgärder⁷³. Då EG-reglerna i praktiken är striktare än WTO-reglerna bör de nordiska staterna i första hand uppfylla EG-lagstiftningen. WTO:s regler påverkar i första hand EG:s regelverk som då också sätter gränserna för de nationella regelverken.

3.1.2 Europeiska gemenskaperna⁷⁴

En stor del av EG:s miljöakter antogs före den 1 juli 1987, då EG saknade uttrycklig behörighet att utfärda miljöbestämmelser. Antagandet grundades då på EEG-fördragets artikel 100 och/eller 235 (numera artiklarna 94 och 308). Flertalet av direktiven är s.k. *minimidirektiv*, vilka tillåter att medlemsstaterna utfärdar strängare regler. Direktiv rörande enskilda produkter tillåter dock normalt inte avvikande, nationella åtgärder. Genom den europeiska enhetsakten tillkom miljöskyddet som ett av EG:s syften, och miljöskyddsbestämmelser infördes i artiklarna 100a (numera artikel 95) och 130r-t (numera artiklarna 174 - 176). Den förstnämnda artikeln har som syfte att främja *den inre marknadens funktion* genom harmonisering av nationell lagstiftning om varor och tjänster. Artiklarna 130r-t har däremot *skyddet av miljön* som grundläggande mål. Om ett direktiv har såväl miljöskydd som lagharmonisering som syfte, skall det normalt sett baseras på artikel 95 (tidigare 100a), men detta beror delvis på direktivets huvudintresse⁷⁵. Valet av rättslig grund för direktiv rörande miljöskydd är av avgörande betydelse för medlemsstaternas möjligheter att tillämpa eller införa strängare skyddsåtgärder.

Nedan ges en sammanfattning av möjligheterna att införa/behålla nationell lagstiftning när harmoniserande EG-lagstiftning finns, samt när harmoniserande lagstiftning saknas.

3.1.2.1 Harmoniserat område

Varurelaterade direktiv antagna med stöd av artikel 100a (numera 95) tillåter en *fortsatt tillämpning av befintlig, strängare nationell rätt*, under förutsättning att den inte innebär godtycklig diskriminering eller förtäckt handelsbegränsning, eller hindrar den inre

⁷³ Detta är logiskt eftersom EG:s lagstiftning ofta har en harmoniserande funktion vilken saknas inom WTO.

⁷⁴ Detta avsnitt baseras främst på Nordic Council of Ministers. (2000). *Trade Regulations and Product Oriented Environmental Measures*. Tema Nord 2000:549; Mahmoudi, S. (1998). *Amsterdamfördraget – förändring av EU:s miljöpolitik*. Naturvårdsverket rapport 4868; Hjärne, A. (2001). *Handbok för Miljödomstolar*. Domstolsverket; Krämer, L. (1998). *E.C. Treaty and Environmental Law*. 3rd edition. EU-Kommissionen. (1999). *Den inre marknaden och miljön*; Naturvårdsverket. (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043; SOU 2000:53. *Varor utan faror*.

⁷⁵ Se bl a C-300/89, Commission v. Council (Titandioxid) ECJ 11 June 1991, ECR [1991] I-2867 och C-155/91, Commission v. Council (Legal basis waste directive) ECJ 17 March 1993, ECR [1993] I-939.

marknadens funktion. Dessutom krävs att EG-kommissionen godkänner bestämmelserna. Numera skall de nationella bestämmelserna anses godkända om kommissionen inte inom en viss angiven tid tagit ställning till de av medlemsstaten anmälda bestämmelserna.⁷⁶

Möjligheten att *införa strängare nationella regler* avser endast undantagsfall. Det är således svårare att införa strängare miljöregler när harmoniserande EG-lagstiftning finns, än att behålla strängare nationell lagstiftning när harmoniserande EG-lagstiftning införs. Följande gäller för möjligheterna att införa strängare åtgärder (artikel 95):

- Det ska finnas *vetenskapligt belägg* för bestämmelserna. Eventuellt krävs *nya* vetenskapliga belägg vilka inte var kända när EG-bestämmelserna antogs, vilket ytterligare understryker att nationella åtgärder bör utgöra undantagsfall.⁷⁷
- Bestämmelserna får inte utgöra *godtycklig diskriminering*.
- Bestämmelserna ska inte innebära *förtäckta handelshinder*.
- Bestämmelserna ska inte hindra den *inre marknadens funktion* och måste vara förenliga med övriga bestämmelser i fördraget.

De direktiv som grundas på artikel 130s (numera 175) och har miljöskyddet som syfte, tillåter medlemsstaterna att behålla eller införa strängare regler (artikel 176). Åtgärderna får inte strida mot fördraget (artikel 176), d.v.s. utgöra medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. När en varus egenskaper har definierats t ex med avseende på utformning eller innehåll i EG-bestämmelser grundade på artikel 175 så gäller följande:

- Medlemsstaten får endast införa strängare åtgärder.
- Bestämmelserna får inte utgöra godtycklig diskriminering.
- Bestämmelserna ska inte innebära förtäckta handelshinder.
- Bestämmelserna ska inte hindra den inre marknadens funktion. Om så är fallet måste de vara tillåtna enligt artikel 30 eller EG-domstolen praxis (se nedan).

3.1.2.2 Nationell behörighet när EG-lagstiftning saknas (icke-harmoniserat område)

Om det saknas harmoniserande EG-lagstiftning på ett område, bedöms tillåtligheten av nationella regler vanligen efter om de inkräktar på varors fria rörlighet. EEG-fördragets artikel 28 (tidigare 30) stadgar att *kvantitativa importrestriktioner* eller åtgärder med *motsvarande verkan* ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Artikel 29 (tidigare 34) utsträcker detta förbud även till exporter⁷⁸. Med kvantitativa importrestriktioner menas import hinder i form av förbud eller regler som hindrar importen av varor från en annan medlemsstat. Åtgärder med motsvarande verkan kan vara t ex licenskrav, godkännanden,

⁷⁶ För en djupare diskussion om detta se Mahmoudi, S. (1998). *Amsterdamfördraget – förändring av EU:s miljöpolitik*. Naturvårdsverket rapport 4868.

⁷⁷ Se mer i Mahmoudi, S. (1998). *Amsterdamfördraget – förändring av EU:s miljöpolitik*. Naturvårdsverket rapport 4868.

⁷⁸ Exportfrågor har störst relevans inom avfallsområdet, se mer i C-203/96, *Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV and Others v. Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer* ECJ 25 June 1998, ECR [1998] I-4075.

samt märkning innan försäljning. I praktiken innebär detta att samtliga krav som en medlemsstat ställer på varor är att anse som en kvantitativ importrestriktion (se domarna C-8/74 samt C-120/78).

Förbudet i artikel 28 är inte absolut. I artikel 30 (tidigare 36) räknas ett antal *allmänna intressen* upp som kan rättfärdiga undantag, bland dessa allmän säkerhet, skydd av människors och djurs hälsa och bevarandet av växter. Artikelns stadgar dock att förbud eller begränsningar inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan staterna.

Ett stort antal miljörelaterade åtgärder faller utanför tillämpningsområdet för artikel 30, och är således inte tillåtna enligt fördraget. Genom det så kallade Cassis de Dijon-målet⁷⁹ så introducerades doktrinen om "tvingande skäl" ("mandatory requirements"), som öppnade för ytterligare undantag. Genom senare rättsfall har konstaterats att miljöskydd utgör ett sådant tvingande skäl (se t ex C-248/83 och C-302/86). Ett antal rättsfall (t ex C-104/75, C-120/78, C-240/83 och C-302/86) har klargjort under vilka omständigheter nationella särregler kan tillåtas:

- De skall vara *nödvändiga* för att uppnå det aktuella miljömålet, vilket kräver ett orsakssamband mellan åtgärderna och resultatet (nödvändighetsprincipen). Detta orsakssamband kan fastställas genom hänvisning till relevant forskning. Även andra faktorer, framförallt försiktighetsprincipen, har betydelse för prövningen, och därför kan en åtgärd vara tillåten även om ett klart orsakssamband inte kunnat påvisas⁸⁰. En ytterligare aspekt av principen är åtgärden är *den minst ingripande* (d v s handelshindrande) åtgärden som kan tas för att uppnå syftet.
- Åtgärderna skall vara *proportionella*, d.v.s. ha en lämplig miljöskyddsnivå i förhållande till inskränkningarna i den fria rörligheten för varor, och skall vara den åtgärd som *mest effektivt* kan fullfölja det eftersträvade syftet.

Som stadgats i artikel 30 får en åtgärd inte innebära *godtycklig diskriminering* eller *förtäckt handelsbegränsning*.

En stor skillnad mellan WTO:s och EG:s regelverk är att även icke-diskriminerande åtgärder kan vara förbjudna inom EG när de inskränker den fria rörligheten. Detta då en åtgärd kan gynna vissa inhemska producenter även om den inte i sig är diskriminerande. För tillåtlighet krävs att åtgärden har ett genuint, miljöskyddande intresse samt att de följer principerna om nödvändighet och proportionalitet.

När det gäller *skydd av människors liv och hälsa*, som är det viktigaste undantaget, så framstår det som att EG-domstolen fokuserar på frågan om den *minst handelshindrande* lösningen har använts. Detta innebär att en nationell åtgärd är tillåten om miljömålet inte kan uppnås på ett annat sätt som är mindre ingripande avseende den fria rörligheten för varor, utan att ett proportionalitetstest behöver göras. När det gäller *miljöskydd* så framstår det som att *proportionalitetsprincipen* spelar en större roll. Med andra ord ska

⁷⁹ C-129/78, Cassis de Dijon, 1979 ECR 649.

⁸⁰ Europeiska Kommissionen. (1999). *Den inre marknaden och miljön*. Bryssel, 1999.

inskränkningen i den fria rörligheten för varor vägas mot miljönyttan.⁸¹ EG-domstolen i ett flertal fall tillåtit nationella förbud mot vissa produkter som är tillåtna i andra medlemsstater även när det kan antas ha funnits mindre handelshindrande lösningar på problemet, då förbudet avsett skydd av hälsa, säkerhet eller miljö.⁸² I praktiken har EG-domstolen tillåtit relativt långtgående inskränkningar i den fria rörligheten för varor.⁸³ Osäkerheten angående rättsläget ger relativt stort spelrum för spekulationer om vilka nationella åtgärder som är tillåtna. Rättsläget kommer eventuellt att klarna något inom en nära framtid.⁸⁴

Normalt sett bör möjligheten för EG:s medlemsländer att förbjuda import av produkter baserat på process- och produktionsmetoder vid produkternas tillverkning vara mycket begränsad. Det finns dock ytterst lite rättspraxis på området.

I detta sammanhang bör direktiv 98/43/EG⁸⁵ nämnas. Detta direktiv stadgar att medlemsstater som vill införa nationella föreskrifter eller åtgärder som kan ha handelshindrande effekter (t ex tekniska specifikationer för produkter) måste anmäla detta till Kommissionen i förväg. Normalt sett får en medlemsstat inte anta föreskrifterna förrän tre månader efter att Kommissionen mottagit anmälan. Under denna tid kan Kommissionen och andra medlemsstater inkomma med synpunkter. Om Kommissionen eller en medlemsstat anför att åtgärden kan hindra den fria rörligheten för varor får medlemsstaten inte genomföra denna förrän sex månader efter att Kommissionen tog emot förslaget.

3.1.2.3 Vad är harmoniserat?

Det bör påpekas att det inte alltid är uppenbart vad som är harmoniserat inom E-lagstiftningen. En avgörande faktor är som nämnts vilken laglig grund direktiven har. Ytterligare en faktor av stor betydelse är om det finns någon skyddsklausul eller klausul om den fria rörligheten för varor i direktiven.⁸⁶

Det finns olika sorters produkt direktiv⁸⁷, och skillnaderna kan ha viss betydelse från harmoniseringssynpunkt:

- *Nya metoden-direktiv*. Dessa har som syfte att undanröja hinder för varors fria rörlighet. Därför tillåter de normalt sett inte några nationella skillnader avseende *det allmänna intresse* som direktiven avser att skydda. Det kan dock finnas utrymme för nationell lagstiftning när denna reglerar ett annat intresse. T ex kan ett direktiv avse *hälsoskydd*, och då kan eventuellt nationella åtgärder ställa striktare krav på produktgruppen (eller förbjuda vissa produkter inom produktgruppen) för att säkerställa

⁸¹ Se Alanens diskussion i Nordic Council of Ministers. (2000). *Trade Regulations and Product Oriented Environmental Measures*. Det bör dock poängteras att frågor om hälso- och miljöskydd kan vara relativt svåra att skilja åt i praktiken.

⁸² Krämer, L. (1998). *E.C. Treaty and Environmental Law*. 3rd edition.

⁸³ För en mer fullständig genomgång av olika nationella åtgärder på produktområdet och deras eventuella tillåtlighet hänvisas till Krämer, L. (1998). *E.C. Treaty and Environmental Law*. 3rd edition.

⁸⁴ Inte minst inom kemikalieområdet kan flera intressanta ärenden vara på gång.

⁸⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.

⁸⁶ Se diskussionen i SOU 2000:53. *Varor utan faror*.

⁸⁷ De olika typerna av direktiv kan i praktiken täcka samma produkter, och ibland ha delvis samma syften.

*miljöskyddet*⁸⁸. Frågan blir komplicerad om det är osäkert vilka allmänna intressen som ett Nya metoden-direktiv avser att säkerställa samt om det råder osäkerhet om ifall/på vilket sätt miljölagstiftningen beaktats i ett Nya metoden-direktiv även i det fall detta inte haft miljöskydd som sitt primära mål. Ofta hänvisar nya metoden-lagstiftning till annan EG-lagstiftning och stadgar att tillämpliga bestämmelserna i denna lagstiftning ska beaktas för produktgruppen i fråga. Ytterligare en aspekt är att beakta är om direktiven endast anger funktionskrav utan att föreskriva de ämnen eller material som ska användas eller om (harmoniserande) krav ställs på vissa ämnen.⁸⁹

- *Andra produktdirektiv.* Den nya metoden har inte använts inom samtliga produktkategorier. Exempel på EG-direktiv som inte tillämpar den nya metoden finns inom livsmedel, kemiska produkter, läkemedel, kosmetiska produkter, motorfordon och traktorer. Dessa direktiv är vanligen harmoniserande och därför torde en strikt prövning tillämpas för nationella undantag (se t ex mål C-329/95 angående fordonsdirektivet 70/156/EEG). Av speciellt intresse är *produksäkerhetsdirektivet*⁹⁰. Detta direktiv är centralt och anger bl a när en produkt ska betraktas som säker, tillverkarnas och distributörernas skyldigheter, medlemsstaternas skyldigheter att ingripa mot produkter som kan medföra faror för konsumenterna m.m. Direktivet ger relevanta myndigheter i medlemsstaterna befogenhet att kontrollera produkters säkerhet, ställa krav på produktinformation, förbjuda vissa produkter m.m. (artikel 8). Befogenheterna gäller *endast konsumentskydd*, inte miljöskydd, men i vissa fall kan dessa sammanfalla (t ex produkters innehåll av hälso- och miljöfarliga kemikalier⁹¹).
- *Begränsningsdirektivet.* Begränsningsdirektivet (76/769/EEG) pekar ut de ämnen och preparat som begränsas samt i vilka avseenden begränsningarna gäller. Direktivet reglerar användningen och utsläppandet på marknaden av ämnen och preparat, antingen som sådana eller i angivna varor. I några fall regleras även varor som innehåller preparaten ifråga (t ex handelsgödsel). Direktivet syftar i första hand till att skydda människors hälsa och miljön, men ett syfte är också att undanröja hindren för den inre marknaden⁹². Direktivet innehåller ingen skyddsklausul eller klausul om fri rörlighet för varor, vilket har beaktats av EG-domstolen vid ett mål där strängare nationella bestämmelser än de som fanns i direktivet ansågs tillåtna (C-232/97).

Ofta råder stora oklarheter avseende rättsläget även i de fall EG har antagit harmoniserande produktlagstiftning, vilket visas bl a i Nederländernas argumentering om möjligheten att införa strängare nationella regler för kadmium. Nederländerna hävdar i detta fall att harmoniseringen endast omfattar de specifika åtgärder som omfattas av dotterdirektivet till begränsningsdirektivet (76/769/EEC), något som Kommissionen tillbakavisar⁹³. Den svenska Kemikalieutredningen har ansett att frågan om förhållandet mellan regler

⁸⁸ Det finns endast ett fåtal nya metoden-direktiv som har miljöskydd som uttalat huvudsyfte (se fotnot 10).

⁸⁹ Se diskussionen i SOU 2000:53. *Varor utan faror*.

⁹⁰ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2001/95/EG av den 3 december 2001 om allmän produktsäkerhet.

⁹¹ Direktivet har t ex använts för att införa restriktioner mot leksaker/barnartiklar som innehåller mjukgörare.

⁹² SOU 2000:53. *Varor utan faror*, s.164.

⁹³ För mer information se ENDS Environment Daily 1105, 19/11/01. (2001). *Uncertainty reigns in EU chemicals dispute*. Av intresse är också genomgången av olika nationella åtgärder på produktområdet och vad som kan anses vara harmoniserat, i Krämer, L. (1998). *E.C. Treaty and Environmental Law*.

som rör begränsningar av varor som innehåller farliga kemikalier och EG-direktiv som reglerar varor bör utredas ytterligare⁹⁴. En allmän slutsats är dock att det nationella utrymmet för reglering av produkter blir mindre och mindre.

3.2 Miljöbalken

3.2.1 Produktfrågor i Miljöbalken

Miljöbalken (MB) är en sammanslagning av ett femton olika lagar på miljöområdet. Genom införandet av miljöbalken har dock miljölagstiftningens tillämpningsområde utvidgats. Balkens tillämpningsområde omfattar *i princip* alla åtgärder som kan innebära miljöpåverkan av betydelse. Detta innebär att balkens allmänna hänsynsregler (2 kap MB) också omfattar varor i de mån de kan orsaka miljöpåverkan av betydelse. Särskilda regler om varor finns i balkens 14 och 15 kapitel (*kemiska produkter* respektive *avfall och producentansvar*).

I MB:s portalparagraf (1 kap 1 §) stadgas MB:s mål. Speciellt punkt 5 är av intresse för produktfrågor: ”återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås”. Ett förslag finns om att lägga till en punkt 6 som stadgar: ”varors och produkters påverkan på miljön minimeras med beaktande av hela livscykeln”. Detta för att klarare relatera MB:s mål till produkters miljöpåverkan⁹⁵ (se avsnitt 4.1).

3.2.2 De allmänna hänsynsreglernas förhållande till produktfrågor

2 kap MB innehåller de allmänna hänsynsreglerna, vilka har stor betydelse för såväl verksamhetsutövers skyldigheter som för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna. Dessa hänsynsregler relaterar till produkters miljöpåverkan i olika hög grad⁹⁶. Nedan diskuteras de aspekter av hänsynsreglerna som är av störst betydelse från produktsynpunkt:

Kunskapskravet (2 §): Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Kunskapskravet ställer krav på att en verksamhetsutövare har den kunskap som krävs för att minimera miljöpåverkan. Detta inkluderar miljöpåverkan från produkter, vilket styrks av huvudregeln om egenkontroll (MB 26 kap 19 §) som kräver att verksamhetsutövaren ska hålla sig underrättad om verksamhetens påverkan på miljön. Förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll ställer ytterligare krav på den som utövar en verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt 9 eller 11-14 kap MB.

⁹⁴ SOU 2000:53. *Varor utan faror*.

⁹⁵ SOU 2001:102. *Resurs i retur*

⁹⁶ Här bör återigen poängteras att all miljöpåverkan från en verksamhet är en del av produktens livscykel, varför en hänsynsregel kan ha betydelse för produktens miljöpåverkan även i det fall den inte direkt relaterar till produktens egenskaper.

Enligt de allmänna råden (NFS 2001:2) om egenkontroll bör verksamhetsutövaren hålla sig informerad om hur produkten påverkar miljön vid normalt bruk. Detta inkluderar då t ex utsläpp, buller, problem vid slutligt omhändertagande samt möjligheter till återvinning och återanvändning av produkten. Även andra typer av kunskap har relevans för produktens påverkan i ett livscykelerspektiv. Kravet på kunskap om miljöpåverkan vid transporter är starkt relaterade till produkten.

De allmänna råden är inte bindande men kan tjäna som vägledning vid tillstånd och tillsyn och därmed skapa viss praxis. Enligt de allmänna råden finns gränser för verksamhetsutövarens undersökningsplikt avseende produkterna. Det kan inte krävas att verksamhetsutövaren ägnar sig åt ren forskning, och det är knappast rimligt att kräva en full livscykelanalys av produkten. Det kan dock krävas att tillverkaren *åtminstone* skaffar en allmän kunskap om produktens miljöpåverkan vid normal användning och slutligt omhändertagande.

De allmänna råden ställer lägre krav på undersökning av produkternas miljöpåverkan om verksamheten inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt och produkterna eller produktionen *uppenbarligen* har liten påverkan på miljön.

Krav på försiktighetsmått och principen om bästa möjliga teknik (3 §): Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Försiktighetsprincipen (3 § 2 st): Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Paragrafens första mening stadgar allmänna försiktighetsmått. Den kan ha viss betydelse även för produktfrågor. T ex bör den påverka materialvalet, främst kemikalier i produkter. Vidare kan den användas för att ställa krav på avfallsanläggningars hantering av avfall i syfte att säkerställa sortering och resurshushållning⁹⁷.

Paragrafens andra mening stadgar kravet på användning av bästa möjliga teknik. Bästa möjliga teknik definieras i miljöbalkspropositionen, men även i EG:s IPPC-direktiv (96/61/EG)⁹⁸. Bästa möjliga teknik innefattar inte bara frågor om minsta möjliga utsläpp utan involverar även frågor om energihushållning och energisnål teknik, möjligheter till kemikaliesubstitution, möjligheter till återanvändning av material, möjlighet att återanvända produkter, samt hushållning med råvaror i allmänhet⁹⁹.

De svenska reglerna om bästa möjliga teknik omfattar även organisatoriska och processuella frågor. Detta öppnar, åtminstone teoretiskt sett, möjligheter att kräva rutiner för hur företag jobbar med produkternas (och tjänsternas) miljöpåverkan, miljökrav på leverantörer m.m.

⁹⁷ Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 2, s. 16, del 1 .s227..

⁹⁸ IPPC-direktivet kommer att innebära en viss harmonisering av begreppet bästa möjliga teknik genom det erfarenhetsutbyte som görs av medlemsstaterna inom EG samt de referensdokument (BREFs) om bästa möjliga teknik som kommer att tas fram (ett antal har redan tagits fram).

⁹⁹ Se mer i Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*; Naturvårdsverket. (2001). *IPPC-direktivets inverkan på det svenska provningssystemet*. Diskussions-PM 2001-06-27.

Lokaliseringsprincipen (4 §): För verksamheter och åtgärder som tar i anspråk mark- eller vattenområden annat än helt tillfälligt skall en sådan plats väljas som är lämplig med hänsyn till 1 kap. 1 §, 3 kap. och 4 kap. För all verksamhet och alla åtgärder skall en sådan plats väljas att ändamålet kan uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön.

Den mest relevanta aspekten från produktsynpunkt berör transporter, då dessa har en stor miljöpåverkan för de flesta varugrupper. Frågor om transportbehov och tillgänglighet till mer miljövänliga transportsätt¹⁰⁰ (t ex järnväg) bör beaktas vid lokaliseringen.

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna (5 §): Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas.

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna har stor relevans för produkternas miljöpåverkan. Exempelvis stadgas att en resurs- och energisnål process bör användas vid tillverkning. Kraven på hushållning med energi berör både energiproduktionen och energianvändningen, och kraven på resurshushållning är ytterst relevant för utformningen av produkter som kan återanvändas eller återvinnas. *I princip* torde det kunna krävas att paragrafen också tillämpas av en tillverkare av produkter som har en hög energianvändning på så sätt att produktens energibehov vid användning bör beaktas vid produktdesign. I miljöbalkspropositionen diskuteras framförallt möjligheten att innefatta frågor om återanvändning och återvinning av material samt avfallshanteringen i tillståndsprovningen. Propositionen stadgar klart att någon bedömning inte får göras av huruvida en vara får föras ut på marknaden eller inte.¹⁰¹

Produktvalsprincipen (6 §): Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall undvika att använda eller sälja sådana kemiska produkter eller biotekniska organismer som kan befaras medföra risker för människors hälsa eller miljön, om de kan ersättas med sådana produkter eller organismer som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller i fråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller bioteknisk organism.

Produktvalsprincipen har direkt relevans för kemiska produkter och för varor som behandlats med eller innehåller kemiska produkter. Den stadgar att tillverkarna ska arbeta aktivt med att byta ut skadliga kemikalier baserat på den kunskap som finns. Principen kan ligga till grund både för beslut om tillstånd för miljöfarlig verksamhet och för tillsyn, inklusive råd och förelägganden. Vidare är principen straffsanktionerad, även om den torde vara svår att genomdriva straffrättsligt utom i mycket uppenbara fall (enligt vad författaren erfar så har ännu inget åtal väckts baserat på brott mot produktvalsprincipen).

Som framgår av sammanställningen ovan så har de allmänna hänsynsreglerna relativt stor relevans för produktfrågor. Det är främst 5 och 6 §§ som har en direkt koppling till produkterna och dess egenskaper. Ingen hänsynsregel ger dock någon direkt koppling till

¹⁰⁰ Se t ex diskussionen i Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 292.

¹⁰¹ Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 347.

att produkternas miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv bör minimeras. Då reglerna är relativt vagt utformade ger de ingen specifik vägledning vid beslutsfattande.

Ett problem som ofta uppmärksammas är att de olika hänsynsreglerna kan komma i konflikt med varandra, då avvägningar görs i det enskilda fallet. Detsamma kan gälla de nationella miljömål som satts upp. T ex kan substitution av kemikalier vid tillverkning kräva ändringar i tillverkningsprocesserna vilket leder till högre energianvändning. I en sådan situation krockar produktvalsprincipen med hushållningsprincipen och de allmänna hänsynsreglerna ger ingen konkret vägledning i det enskilda fallet.

För samtliga de allmänna hänsynsregler som angetts ovan så gäller bevisbörderegeln:

Bevisbörderegeln (1§): När frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön.

I detta kapitel avses med åtgärd en sådan åtgärd som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet.

Denna regel innebär i korthet att bevisbördan för att man har iakttagit aktsamhetskrav i enlighet med hänsynsreglerna ligger på den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller åtgärd.

Även skälighetsregeln gäller för de allmänna hänsynsreglerna i 2-6 §§:

Skälighetsregeln (7 §): Kraven på hänsyn enligt 2-6 §§ gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder. När det är fråga om totalförsvsverksamhet eller om en åtgärd behövs för totalförsvaret, skall även detta förhållande beaktas vid avvägningen.

Avvägningen enligt första stycket får inte medföra att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. åsidosätts.

Skälighetsregeln innebär (kortfattat) att kraven på hänsyn i hänsynsreglerna gäller i den utsträckning det inte kan anses vara orimligt att uppfylla dem. Vid sådan bedömning görs en jämförelse av nyttan av och kostnaderna för en skyddsåtgärd.

3.2.3 Reglerna om egenkontroll

Reglerna om egenkontroll reglerar verksamhetsutövares skyldighet att utföra egenkontroll. Detta innefattar en allmän skyldighet för alla som utövar en verksamhet som kan ha påverkan på människors hälsa eller miljön enligt 26 kap 19 § MB:

19 § Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd skall också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön.

Den som bedriver sådan verksamhet skall lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om kontrollen.

För tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter gäller ett utökat ansvar för egenkontroll enligt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll. Reglerna kräver att verksamhetsutövaren fortlöpande och systematiskt undersöker och bedömer riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Resultatet skall dokumenteras. Detta innefattar i princip också produktens miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Naturvårdsverkets allmänna råd och handbok om egenkontroll ger en mer detaljerad vägledning för hur en tillverkare kan bedöma produkternas miljöpåverkan.

Reglerna om egenkontroll har även berörts i föregående avsnitt under *kunskapskravet*.

3.2.4 Produktfrågor i miljökonsekvensbeskrivningar och ansökan om tillstånd för miljöfarlig verksamhet

För vissa typer av miljöfarlig verksamhet krävs en ansökan om tillstånd. Första instans för ansökan är länsstyrelser eller miljödomstol, beroende på typ av verksamhet. Tillståndsansökan regleras i bl a 9, 19, 21 och 22 kap MB, och förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet. Tillståndsprövningen kan delas in i tre huvudsakliga etapper:

1. Samråd och beslut om betydande miljöpåverkan
2. Miljökonsekvensbeskrivning (MKB)
3. Ansökan om tillstånd

Nedan diskuteras produktfrågornas relevans i MKB och ansökan om tillstånd.

En MKB ger en beskrivning av miljöpåverkan från en planerad åtgärd. MKB ska inges av den som önskar vidta en åtgärd (sökanden), t ex starta upp en producerande verksamhet, eller utöka produktionen i en befintlig verksamhet. MKB skall möjliggöra en samlad bedömning av en planerad verksamhets inverkan på miljön, hälsan och resurshushållningen. När en MKB ska inges samt vad en MKB ska innehålla framgår av 6 kap MB och förordningen (1998:905) om MKB. Naturvårdsverkets har även gett ut allmänna råd om MKB (NFS 2001:9). Dessa föreskrifter och allmänna råd ger även information om när samråd ska hållas med tillsynsmyndigheterna, när utökat samråd är aktuellt, samt när MKB ska göras. Dessa regler berörs inte mer i detta sammanhang.

6 kap 3 och 7 §§ MB redogör för innehållet i en MKB:

3 § Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra dels på människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, dels på hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt, dels på annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön. Syftet med MKB är att ge ett bättre beslutsunderlag i främst tillståndsfrågor.

7 § En miljökonsekvensbeskrivning för en verksamhet eller åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan skall innehålla de uppgifter som behövs för att uppfylla syftet enligt 3 §, däribland

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar skall undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,
3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra,
4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med dels en motivering varför ett visst alternativ har valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1-4.

Kraven i 3 och 7 §§ på vad en MKB ska innehålla är ganska allmänt hållna och ger inte mycket vägledning. Mer vägledning ges i Naturvårdsverkets allmänna råd. Det finns dock ingen direkt vägledning avseende produkternas miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv, och traditionellt har produkt/livscykelfrågor haft liten betydelse inom MKB. Information som normalt sett bör ingå i en MKB och som har relevans för produktfrågor gäller kemikalieanvändning och kemikaliehantering, transporter av råvaror, produkter och avfall, vatten- och råvaruanvändning, energifrågor, mängder och hantering av avfall samt ”utnyttjande av särskilt intresse från kretsloppssynpunkt”¹⁰². Vidare kan kopplingen till de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB göras i MKBn. Tillståndsmyndigheten kan begära in kompletteringar av en MKB. Andra parter med rätt att föra talan i ett tillståndsmål kan också begära att MKBn ska kompletteras.

MKB ska inges som en del av tillståndsansökan. Tillståndsansökan ställer dock ytterligare krav på information. Enligt 22 kap 1 § 1 st MB ska följande ingå i en ansökan:

- 1 § En ansökan i ett ansökningsmål skall vara skriftlig. Den skall innehålla
1. de uppgifter, ritningar och tekniska beskrivningar som behövs för att bedöma verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning,
 2. en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. och uppgift om det samråd som skett enligt 6 kap. 4-6 §§,
 3. de uppgifter som behövs för att bedöma hur de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. iakttas,
 4. förslag till de skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått som behövs för att förebygga eller avhjälpa olägenheter från verksamheten,
 5. förslag till hur verksamheten skall kontrolleras, och

¹⁰² Denna något vaga formulering återfinns i *Naturvårdsverkets allmänna råd om MKB* (NFS 2001:9).

6. en säkerhetsrapport i de fall verksamheten omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Av stort intresse är redovisningen av hur de allmänna hänsynsreglerna iakttas. Tillståndsmyndigheten kan begära in kompletteringar av en tillståndsansökan. Andra parter med rätt att föra talan kan också begära att denna ska kompletteras.

Länsstyrelserna ger ofta ut vägledningsmaterial angående innehållet i MKB och tillståndsansökan. Det vägledningsmaterial som författaren tagit del av ger ingen direkt vägledning i produktfrågor, men ibland kan viss indirekt vägledning finnas. Exempelvis har Länsstyrelsen i Dalarnas län anfört följande under hushållnings- och kretsloppsprinciperna: "... utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Vid en bedömning ska nyproducerat respektive återvunnet materials totala miljöpåverkan vägas mot varandra i ett vaggan-till-graven-perspektiv"¹⁰³.

Hittills har både produktfrågor och andra indirekta miljöaspekter fått lite utrymme inom MKB och tillståndsansökan¹⁰⁴. Detta torde knappast ha ändrats (hittills) genom MB:s införande även om MB gett utökade möjligheter att beakta indirekt miljöpåverkan. Som framgår av ovan så är det dock möjligt för relevant tillståndsmyndighet att kräva kompletteringar av både MKBn och tillståndsansökan. Vidare kan andra parter med rätt att föra talan i tillståndsmål, t ex Naturvårdsverket, begära att ytterligare information begärs in. En sådan process har också påbörjats (se 3.2.5 och kap. 4).

3.2.5 Produktfrågor i tillstånd för miljöfarlig verksamhet

Traditionellt har produktfrågor främst beaktats genom att utsläppen vid produktion varit relaterade till produktionens storlek. Före MB:s ikraftträdande var möjligheterna att använda ett mer holistiskt angreppssätt och se på resurshushållning, energifrågor och produktfrågor begränsade. I vissa fall har dock produktvalsprincipen (f d substitutionsprincipen) använts vid tillståndsgivning innan MB:s ikraftträdande. Produktvalsprincipen har t ex använts för att ge avslag med motiveringen att bättre alternativ finns¹⁰⁵. Författaren har dock inte funnit något exempel på detta vid tillverkande verksamhet. Vidare framstår det som om tillståndsvillkor i vissa fall har utformats så att det blir svårt att byta till mer miljöfarliga kemikalier i en process¹⁰⁶. Det finns också exempel på tillståndsvillkor där det stadgas att en tillståndshavare ska gå igenom möjligheterna till kemikaliesubstitution tillsammans med tillsynsmyndigheten¹⁰⁷. Innan MB:s ikraftträdande fanns främst möjlighet att vid tillståndsgivningen pröva kemikalier i den mån de hade betydelse för utsläpp till omgivningen under produktion.

¹⁰³ Länsstyrelsen i Dalarnas län. *Att söka tillstånd för miljöfarlig verksamhet* (datum saknas). Tillgänglig på länsstyrelsens hemsida, <http://www.w.lst.se/org/miljo/blank.htm> [december 2001].

¹⁰⁴ Se t ex Bruhn-tysk, Sara och Eklund, Mats. (2002). *The aspect of natural resources in environmental impact statements for Swedish bioenergy plants*. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 4, Nr. 1 (March 2002), pp. 67-82.

¹⁰⁵ Nilsson, Annika. (1997). *Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörettslig analys*. Nerenius & Santerus förlag, Göteborg 1997.

¹⁰⁶ Se t ex Koncessionsnämndens beslut 4/94.

¹⁰⁷ Se t ex Koncessionsnämndens beslut 63/92.

I och med MB:s ikraftträdande ska de allmänna hänsynsreglerna i princip användas vid tillståndsgivning¹⁰⁸. Detta innebär att det finns en möjlighet att beakta relevanta produktfrågor vid tillståndsgivning och sättande av tillståndsvillkor. Det kan således vara intressant att diskutera krav som rör produktens direkta miljöegenskaper (t ex innehållet av kemikalier, möjlighet att återvinna materialet etc.), såväl som krav som påverkar produktens miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv (t ex miljökrav vid inköp av råvara, energiförbrukning vid transport av råvaror, produkter och avfall, och energiförbrukning vid produktion). Olika typer av krav behandlas i avsnitt 4.6.

Propositionen till MB stadgar att kunskapskravet kan preciseras i tillståndsvillkor¹⁰⁹, och att hushålls- och kretsloppsprinciperna bör utgöra en del av tillståndsprövningen, speciellt frågor om återanvändning och återvinning av material och om avfallshantering¹¹⁰. Vidare kommer relevanta produktfrågor in under bestämmande av vad som är bästa möjliga teknik¹¹¹. Författaren har inte funnit något sammanfattande material om ifall/på vilket sätt tillståndsprövningen ändrats i och med MB ikraftträdande. Miljöbalkskommittén undersöker för nuvarande om/på vilket sätt de allmänna hänsynsreglerna fått genomslag vid tillståndsprövningen efter MB:s införande. En delrapport förväntas komma under 2002 och en slutrapport 2003. Enligt de personer som intervjuats under arbetet med denna rapport så har fler och fler tillstånd och beslut i tillståndsmål börjat hänvisat till de allmänna hänsynsreglerna, och ibland har hänsynsreglerna också legat till grund för villkor i tillstånd. I några fall har också produktvalsprincipen använts för att ställa villkor på produkterna. Miljöbalkskommitténs undersökning fokuserar inte direkt på produktfrågorna, men kan eventuellt ge svar på om tillståndsprövningen omfattar fler faser i produktens livscykel än tidigare.

Naturvårdsverket är intresserat av att se var gränserna för miljöbalken går, och har påbörjat en process där de krävt in där de krävt in mer material av sökanden i tillståndsmål, framförallt inom pappersindustrin. Bl a har det krävts att företagen ska redovisa energianvändningen vid transporter till och från anläggningar samt på själva anläggningarna samt miljökrav vid inköp av råvara. Naturvårdsverket jobbar också med diverse utredningar där bl a frågan om hur produkter kan beaktas i tillstånd ingår (se 4.6).

Den kanske mest diskuterade frågan rör produktvalsprincipens användande vid tillståndsgivning. I miljöbalkspropositionen anförs att principen ska spela en större roll vid tillståndsprövningen:

"Det har hittills varit en brist att tillståndsmyndigheten vid provning enligt miljöskyddslagen inte i större utsträckning, på ett mera självständigt sätt har kunnat pröva kemikalieanvändningen vid miljöfarlig verksamhet. Endast i den mån kemikalierna har haft betydelse för utsläpp till omgivningen har kemikalieanvändningen prövats enligt miljöskyddslagen. Därför har det varit utsläppsmängderna som till helt övervägande del varit styrande för denna provning. Ett sådant synsätt är emellertid alltför statiskt och bygger på en föråldrad syn på vad en provning bör innebära. Det bör alltså enligt regeringens mening ankomma på tillståndsmyndigheten att överväga användningen av kemikalier och att genom villkor fastställa regler om kemikaliehanteringen. Den kemikaliehantering

¹⁰⁸ Se speciellt diskussionen i Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 347ff.

¹⁰⁹ Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 212.

¹¹⁰ Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 223.

¹¹¹ Se t ex Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 347-348.

som det gäller är den som kan leda till att förhållandena i den yttre miljön påverkas negativt, t.ex. genom varornas miljöpåverkan. Det bör betonas att det är fråga om en prövning enligt produktvalsprincipen och inte att avgöra huruvida den framställda varan får marknadsföras eller inte. För sådana avgöranden skall de särskilda föreskrifterna om kemiska produkter tillämpas".¹¹²

Här finns således en direkt hänvisning till att kemikalier som i sin tur påverkar varornas miljöpåverkan bör innefattas i prövningen. En viktig beståndsdel i prövningen är dock att verksamhetsutövarens möjligheter till framtida utbyte av kemikalier (till mer miljövänliga alternativ) inte bör inskränkas vid prövningen.¹¹³ Detta kan bli resultatet t ex om villkoren föreskriver användningen av vissa kemikalier. Vidare bör det nämnas att god kunskap om kemikalier och deras egenskaper är nödvändig för tillämpning av principen. Annars finns en risk att kemikalier byts ut mot mindre lämpliga alternativ. Ytterligare en synpunkt som framförts är att det kan vara lämpligare att använda den mest farliga kemikalien än ett mindre farligt alternativ, om bättre rutiner finns för att minimera risken med användningen av denna kemikalie¹¹⁴. Från risksynpunkt förefaller detta resonemang korrekt, men samtidigt undergräver det produktvalsprincipens strategiska element, d v s ett konstant arbete med utbyte av kemikalier mot mindre farliga alternativ.

Sammanfattningsvis finns en utökad möjlighet att beakta produktfrågor vid tillståndsgivningen i och med MB:s ikraftträdande. Samtidigt nämns ett par begränsningar i propositionen till MB. Där anförs att ingen prövning bör göras om vilka produkter som bör tillverkas eller tillhandahållas, eller om/hur den framställda varan får marknadsföras. Detta bör ske genom föreskrifter och inte genom tillstånd¹¹⁵. Ytterligare ett stort problem är naturligtvis den kunskap som krävs hos tillståndsmyndigheten. Att involvera frågor om produkten och dess livscykel vid tillståndsgivningen kan kräva både nya kunskaper och ett nytt sätt att tänka. Det är verksamhetsutövaren som omfattas av kunskapskravet i 2 kap MB, men det krävs också att tillståndsmyndigheterna har en bred kunskap och en helhetssyn. Tillståndsmyndigheten behöver inte nödvändigtvis vara experter på miljöanpassad produktutveckling, men måste veta vilken miljöinformation som är relevant inom produktgruppen och efterfråga denna.

Ytterligare en fråga rör vilka typer av villkor som är rimliga, respektive vilka villkor som framstår som olämpliga ur ekonomi- och konkurrenssynpunkt. Detta behandlas mer utförligt i avsnitt 4.6.

¹¹² Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 347.

¹¹³ Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 346 ff.

¹¹⁴ Ytterligare komplikationer finns. T ex så kanske det behövs större mängder av en kemikalie som är mer miljövänlig.

¹¹⁵ Se t ex diskussionen i Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 346 ff.

3.2.6 Produktfrågor i tillsynen

Ordet tillsyn innefattar ett stort antal aktiviteter, men begreppet har ingen enhetlig definition.¹¹⁶ I detta sammanhang menas främst den tillsyn som görs av olika centrala, regionala och lokala myndigheter för att främja målen för miljöbalken och annan lagstiftning, t ex:

- inspektioner/kontrollerande verksamhet/efterlevnadskontroll,
- dokumentgranskning,
- förelägganden,
- rapportering,
- inhämtande av kunskap,
- brottsanmälan,
- samordning, stöd och råd, uppföljning och utvärdering.

I denna rapport diskuteras endast de delar av tillsynen som är mest relevanta med avseende på produktfrågor, vilket i första hand torde vara tillsyn över kemiska produkter och biotekniska organismer (14 kap MB) och tillsyn över miljöfarliga verksamheter (9 kap MB). Föreskriftsarbete och tillståndsgivning diskuteras inte under denna rubrik. Miljörapporterna är en del av tillsynssystemet men behandlas separat.

Den tillsyn som utövas direkt gentemot den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd kallas i miljöbalken för *operativ tillsyn*. Den operativa tillsynen består av både *kontroll och rådgivning* (men rådgivning ska vara ett komplement, inte ersättning, till kontroll)¹¹⁷. Operativ tillsynsmyndighet kan vara en kommun, en länsstyrelse eller en annan regional myndighet eller en central myndighet. Det finns ett antal tillsynsmyndigheter som har att utöva tillsyn enligt MB, men de viktigaste i detta sammanhang torde vara Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen (centrala tillsynsmyndigheter), länsstyrelserna (Lst, regionala) och de kommunala miljönämnderna (lokala).

Tillsynsvägledning innebär att samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen samt ge stöd och råd till de operativa tillsynsmyndigheterna. Denna utövas i första hand av vissa centrala myndigheter, men även av Lst som svarar för tillsynsvägledningen i länet. Naturvårdsverkets roll är att tillsynsvägleda inom sitt ansvarsområde.

Det finns inte utrymme inom ramen för denna rapport att i detalj redogöra för tillsynsmyndigheternas organisation eller arbetsuppgifter. Några huvudpunkter av betydelse i detta sammanhang bör dock nämnas:

- Det finns bristfällig forskning på tillsynsområdet¹¹⁸. Detta innebär att underlaget för att bedöma vilken tillsyn som är effektiv är ytterst begränsat.
- Det finns en ökad trend mot systemtillsyn. Denna innebär att myndigheten kontrollerar företagens förutsättningar att ta ansvar för miljön (företagets egenkontroll).¹¹⁹

¹¹⁶ Ds 1998:50. *Att se till eller titta på om - tillsynen inom miljöområdet*. Fritzes, Stockholm 1998.

¹¹⁷ Det finns olika åsikter om huruvida rådgivning bör ingå i begreppet operativ tillsyn, jmf 26 kap 1 § MB.

¹¹⁸ Ds 1998:50. *Att se till eller titta på om - tillsynen inom miljöområdet*. Fritzes, Stockholm 1998; Ds 2000:67. *Att granska sig själv*. Att tillsynen är ett eftersatt forskningsområde har även framkommit i de diskussioner som författaren haft med personal på olika tillsynsmyndigheter.

- Kommunala tillsynsmyndigheter är beroende av tillsynsvägledning från centrala och regionala myndigheter för att utöva en effektiv tillsyn. Detta gäller framförallt mindre kommuner där tillgången på specialiserad personal är begränsad.
- En nyligen genomförd utredning om den kommunala tillsynen visar på brister, både med avseende på resurser och med avseende på organisationen. Därför föreslås en förutsättningslös utredning om Sveriges framtida tillsynsorganisation.¹²⁰
- För närvarande finns ett antal problem inom tillsynsväsendet, vilka inkluderar dåliga arbetsvillkor och dåligt stöd för miljöarbetet från ledningshåll (detta gäller främst länsstyrelser och kommuner).¹²¹

Tillsynsutredningen har i SOU 2002:14 redovisat problematiken inom statlig och kommunal tillsyn. De problem och brister som finns är inte specifika för miljötillsynen.¹²²

Tillsynsmyndigheternas erfarenhet av att jobba med produktfrågor beror mycket på vilket område som studeras, samt perspektivet. En uppdelning kan även här göras mellan tillsyn över *produktens direkta miljöegenskaper* (t ex innehållet av kemikalier, möjlighet att återvinna material etc.) och krav som påverkar *produktens miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv* (t ex miljökrav vid inköp av råvaror, energiförbrukning vid transport av råvaror, produkter och avfall, och energiförbrukning vid produktion).

När det gäller tillsynen över *kemikalier*, där Kemikalieinspektionen är central tillsynsmyndighet, så finns det stor erfarenhet av att jobba med kemiska produkter, men även med andra typer av varugrupper som kan innehålla kemikalier. Exempel utgör textilier, byggprodukter, leksaker och behandlat virke. Vidare har det funnits riktade tillsynskampanjer mot vissa ämnen in varor, t ex kadmium och antibakteriella substanser. Det finns således stor erfarenhet av att jobba inom detta område, och tillsynsriktlinjer avseende både systemtillsyn och detaljtillsyn. Ett exempel på tillsyn riktad mot varugrupper utgör Kemikalieinspektionens initiativ riktade mot byggvaror, där tillverkare efter tillsyn fått krav rörande utbyte av kemikalier, förbättrad produktinformation, redovisning av innehåll, testresultat och anmälan till produktregister.¹²³

Kemikalieinspektionen har även genomfört ett projekt för att utveckla metodik för uppföljning av kemikalieinnehållet i olika produkter¹²⁴. Det är troligt att frågan om kemikalier i varor kommer att få större uppmärksamhet under kommande år, både i Sverige och inom EU.

När det gäller tillsyn över *miljöfarlig verksamhet* i stort (här avses i första hand tillstånds- och anmälningspliktiga verksamheter) så arbetar tillsynsmyndigheterna med tillsyn över produkternas *direkta miljöegenskaper* i mycket begränsad omfattning. Detta gäller både inom kontroll- och rådgivningsverksamheten. Produktvalsprincipen (f d

¹¹⁹ Ds 2000:67. *Att granska sig själv*. En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.

¹²⁰ Ds 2000:67. *Att granska sig själv*. En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.

¹²¹ Detta baseras på diskussioner med folk på tillsynsmyndigheter; samt Dalhammar, C. (1998). *Brott utan straff. Problembilden vid beivrandet av miljöbrott*. Juridiska fakulteten, Lunds universitet; Ds 2000:67. *Att granska sig själv*.

¹²² SOU 2002:14. *Statlig tillsyn*.; Email-kommunikation med P. Sörngård, Naturvårdsverket, 25 april 2002.

¹²³ Detta stycke baseras på diverse rapporter upprättade av Kemikalieinspektionen.

¹²⁴ Resultaten återfinns i Kemikalieinspektionen. (2002). *Kemikalier i varor – var finns kunskapen? Ett metodikprojekt för uppföljning av kemikalieinnehåll i varor*. Kemikalieinspektionen, Solna.

substitutionsprincipen – se avsnitt 3.2.2) har dock använts av tillsynsmyndigheterna i det aktiva tillsynsarbetet. Vissa förelägganden har meddelats mot tillverkare, försäljare och användare. Bl a har myndigheterna förelagt verksamhetsutövare att byta kemikalier, t ex bränsle. Förelägganden och förbud kan dock endast användas i *enskilda fall*, vilket starkt begränsar tillämpningen.¹²⁵

Erfarenheterna med produktvalsprincipen visar att den är ett viktigt verktyg vid tillsynen. Tillämpningen är starkt beroende av att den som utövar tillsyn har kunskaper om hur de rättsliga instrumenten kan nyttjas. I de flesta fall är verksamhetsutövarna eller deras leverantörer experter på de produkter dessa tillverkar/använder, medan tillsynsmyndigheternas personal i de flesta fall är generalister¹²⁶. Därför har lagstiftaren lagt ansvaret på utövarna att visa hur de lever upp till produktvalsprincipens krav. Utövarna är också skyldiga att planera sin kemikaliehantering så att produktval verkligen sker inom ramen för egenkontrollen. Vid behov kan tillsynsmyndigheterna begära att verksamhetsutövaren gör de utredningar som tillsynsmyndigheten behöver (26 kap 22 § MB) för att genom förelägganden genomdriva relevanta krav på produktval. Svårigheterna för tillsynsmyndigheten ligger i att rätt värdera de resultat som verksamhetsutövaren redovisar.¹²⁷

Det finns skilda meningar om hur drivande myndigheterna bör vara vid genomdrivandet¹²⁸. Vissa aktörer anser att myndigheterna främst ska syssla med information och rådgivning, medan andra anser att de bör tillämpa principen mer aktivt, t ex genom förelägganden och förbud. Ett stort problem är att olika lokala myndigheter tillämpat produktvalsprincipen mer eller mindre aktivt. Detta har lett till att försäljningen av vissa kemikalier varit tillåtna i vissa kommuner men inte i andra, vilket är orimligt¹²⁹.

Med undantag av produktvalsprincipen torde tillsyn över produkters direkta miljöegenskaper vara ytterst ovanligt. Exempelvis finns ingen organiserad tillsyn eller rådgivning rörande miljöanpassad produktutveckling och det saknas kunskap och erfarenhet av att jobba med produktfrågor (t ex vilka frågor som ska ställas för att få fram relevanta svar om produkternas miljöpåverkan).

Om man ser på *produkternas miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv*, så har tillsynen traditionellt sett fokuserat på produktionsfasen av produktens livscykel: emissioner, kemikalieanvändning och avfall vid produktion. Tillsynen har i mindre grad omfattat

¹²⁵ Exempelvis kan tillsynsmyndigheterna inte innefatta ett stort antal verksamhetsutövare i samma föreläggande, vilket i princip skulle ge dem möjlighet att utfärda generella förbud. Se mer i Nilsson, A. (1997). *Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörättslig analys*.

¹²⁶ En central fråga kretsar kring de lokala och regionala myndigheternas kunskap. Om denna är begränsad så kan de behöva information från de centrala tillsynsmyndigheterna. Samtidigt kan det vara en mycket svår uppgift för de centrala myndigheterna att ge god vägledning, då möjligheterna till utbyte av kemikalier är ytterst beroende av omständigheterna. Se mer i t ex Mont, O. (2001). *The Swedish Product Choice Principle*. European Environmental Law Review, December 2001, Vol 10, Number 12; Dalhammar, C. (2000). *The Swedish Product Choice Principle*. EPL paper 2. IIIIEE, Lunds universitet.

¹²⁷ Nilsson, A. (1997). *Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörättslig analys*; Mont, O. (2001). *The Swedish Product Choice Principle*. European Environmental Law Review, December 2001, Vol 10, Number 1; Kommunikation via email med P. Sörngård, Naturvårdsverket, 25 april 2002.

¹²⁸ Vid förfaranden som kan anses bryta mot MB får dock tillsynsmyndigheterna anses vara skyldiga att vidta åtgärder som leder till rättelse, se 26 kap 1-2 §§ MB.

¹²⁹ Nilsson, Annika. (1997). *Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörättslig analys*.

andra relevanta aspekter av produktens livscykel, t ex miljöanpassning av transporter och energisystem, företagens miljökrav vid upphandling av råvaror, tjänster etc. Den traditionella metodiken inom tillsynen över miljöfarlig verksamhet är starkt inriktad på *anläggningars* miljöpåverkan.

Bristen på erfarenhet innebär att tillsynsmyndigheterna kompetens rörande produktfrågor är begränsad. Personalen torde sällan ha utbildning inom områdena miljöanpassad produktutveckling och livscykelmetodik.

Tillsynsmyndigheternas befogenheter har ökat i och med MB:s ikraftträdande. Dessa kan i princip använda till buds stående medel för att tillse att företag följer MB:s mål och de allmänna hänsynsreglerna. Därmed öppnas en möjlighet för dem att jobba mer med produktfrågor vid tillsynen, både direkt med produkterna och deras egenskaper, och med kringprocesser som är en del av produktens livscykel, t ex transporter och energianvändning vid produktionen. Problemet är att detta kräver stor kunskap från tillsynsmyndigheternas sida. Vidare är det tveksamt hur långt tillsynsmyndigheterna kan gå när de utövar tillsyn av produkter. För närvarande finns det en stor osäkerhet både rörande tillämpningen av produktvalsprincipen och av produktfrågor i stort bland tillsynsmyndigheterna. Det finns också åsikter om att myndigheterna i första hand bör ge information till företagen men mer sällan ingripa direkt, då företagen har bäst kunskap om produkterna och produktionsprocesserna och därför är bäst lämpade att genomföra miljöförbättringar.

Trenden mot en utökad egenkontroll för företagen gör också att myndigheternas roll omdefinieras i viss mån. Det bör poängteras att det är verksamhetsutövaren som omfattas av kunskapskravet i 2 kap MB, men det krävs också att tillsynsmyndigheterna har en bred kunskap och en helhetssyn för att en god tillsyn ska kunna upprätthållas.

Det bör också påpekas att Naturvårdsverkets handbok om tillsyn¹³⁰ i princip förespråkar en helhetssyn, men att de regionala och lokala tillsynsmyndigheterna naturligtvis gör sin egen tolkning.

I kapitel 4 diskuteras olika möjligheter att beakta produkternas miljöpåverkan inom ramen för tillsynsverksamheten.

3.2.7 Informationsinsatser från tillsynsmyndigheterna

De flesta tillsynsmyndigheterna jobbar även med informationsspridning i någon form. *Informationsinsatser* kan riktas både till andra tillsynsmyndigheter och till företag. Informationsinsatserna ingår inte i tillsynen¹³¹, men kan ha stor betydelse för företagens förmåga att leva upp till regelverket och förbättra sitt miljöarbete. Information kan röra både nya regelkrav och konkreta exempel på hur företag kan uppfylla mer vaga krav, t ex de allmänna hänsynsreglerna.

Exempel på information med stor relevans inom området miljöanpassad produktutveckling är KEMIs OBS- och Begränsningslistor, vilka ger vägledning för arbetet med utbyte av skadliga kemikalier (produktvalsprincipen). Dessa listor används av både myndigheter och företag. Vidare har information till industrin gått ut innehållande bl a

¹³⁰ Naturvårdsverket (2001). *Operativ tillsyn*. Handbok 2001:4.

¹³¹ Det är omdebatterat huruvida rent informationsarbete ingår i begreppet tillsyn (se även 26 kap 1 § MB).

fallstudier avseende framgångsrik kemikaliesubstitution inom industrin och miljö-, hälso- och ekonomiska fördelar från detta.¹³²

I SOU 2000:53 har konstaterats att OBS-listan spelat en central roll i arbetet med att begränsa riskerna med kemikalier, såväl i företagets och myndigheternas kemikalietillsyn som i offentlig upphandling. Samtidigt konstaterades att listan används av ett stort antal aktörer med stora skillnader i kunskapsnivå och erfarenhet av kemikaliearbete.

Initiativen ovan är exempel på information som kan stödja lagstiftningen. Information kan även vara ett alternativ/komplement till lagstiftningen. Typiska exempel på produktområdet är kampanjer av typen ”handla miljövänligt” o dy. Ett mycket uppmärksammat svenskt initiativ gällde antibakteriella substanser. I detta fall gick ett antal myndigheter ut med ett gemensamt pressmeddelande där konsumenterna uppmanades att inte köpa onödiga antibakteriella tillsatser, vilket följdes av en dialog mellan myndigheterna och andra aktörer. Initiativet byggde på försiktighetsprincipen men även en ”onödighetsprincip”. Initiativet fick stort gensvar och visar på ett innovativt arbetssätt i en situation där lagstiftning troligen inte kunnat lösa problemet (eller inneburit en mycket tidsödande process).¹³³

3.2.8 Produktfrågor i miljörapporter

Alla tillståndspliktiga verksamheter måste årligen ta fram en miljörapport. Naturvårdsverket har utfärdat föreskrifter (NFS 2000:13) och allmänna råd om vad miljörapporten ska innehålla. Syftet med miljörapporten är att redovisa hur verksamheten har tillgodosett kraven och hänsynsreglerna i MB.

Reglerna för miljörapporter har nyligen ändrats. Miljörapporten består av tre delar:

1. En grunddel med vissa fakta om verksamheten samt beslut om tillstånd enligt MB;
2. En textdel med en beskrivning av bl a verksamhetens miljöpåverkan, tillbud och störningar och rutiner för miljöförbättrande arbete;
3. En emissionsdeklaration med emissioner från verksamheten.

Samtliga tillståndspliktiga verksamheter ska lämna in grunddelen och textdelen av miljörapporten, Emissionsdeklaration behöver endast lämnas in i av vissa verksamheter.

I föreskrifterna ställs numera vissa krav på redovisning av varors miljöpåverkan. Bland annat krävs enligt föreskriften en redovisning i miljörapportens textdel om hur de allmänna hänsynsreglerna uppfyllts (4 § 2 st):

”av övriga åtgärder som vidtagits för att minska miljöpåverkan eller förbrukningen av resurser i enlighet med miljöbalkens hänsynsregler i 2 kap. Detta gäller även tillståndspliktiga verksamheter som saknar tillstånd enligt miljöbalkens 9 kap. 6 §”

Vidare krävs i textdelen (4 § 3 st):

”Miljörapportens textdel skall även innehålla en sammanfattning av uppgifter som avser rapporteringsåret om
- tillbud och störningar samt vidtagna åtgärder,

¹³² Se t ex Kemikalieinspektionen. (1999). *Välj mindre riskabla kemikalier*. Kemikalieinspektionen, Solna.

¹³³ Kemikalieinspektionen. (2001). *Initiativ mot antibakteriella tillsatser i konsumentprodukter*.

- risker och vilka rutiner för undersökning av risker som har ändrats,
- vilka rutiner för fortlöpande miljöförbättrande arbete som har ändrats,
- **vilka undersökningar om miljöpåverkan från verksamhetens produkter som har gjorts samt eventuella åtgärder som vidtagits för att minska denna miljöpåverkan,**
- vilka åtgärder som har vidtagits för att minska mängden farligt avfall från verksamheten samt
- en kommenterad sammanfattning av resultaten av utförda mätningar och undersökningar.”

I emissionsdeklaration krävs (5 §):

”De verksamheter som hör till någon av de branscher som räknas upp i bilaga 4 och som överskrider där angivna kapacitetsgränser och i produktionen använder eller tillverkar något av de ämnen som markerats med ”Kem” i bilaga 2, skall redovisa följande:

- hur mycket av ämnet som används eller tillverkas,
- hur mycket av ämnet som släpps ut till vatten eller luft **eller som går ut med produkter eller avfall**, om mängden av ämnet i någon av dessa flöden överskrider angivet tröskelvärde.”

Årsvärdena i emissionsdeklarationen skall ha en beskrivning av om värdet beräknats, uppmätts eller uppskattats. Redovisningen baseras på krav i Århuskonventionen.

De allmänna råden och handboken om egenkontroll ger ytterligare vägledning på området. Dessa har behandlats i avsnitt 3.2.2 och 3.2.3.

Som framgår av ovan så har reglerna om miljörapporter börjat kräva mer redovisning av produktfrågorna. De första miljörapporterna som ska uppfylla de nya reglerna kommer under våren 2002. De nya reglerna har erhållit ganska mycket kritik från industrin, bland annat på grund av merkostnader för att ta fram informationen och därför att det finns vissa oklarheter om vilka ämnen som ska redovisas i emissionsdeklarationen. Vidare har det framförts att industrin borde få mer tid att ta fram data om produkternas innehåll, då industrin alltid har varit mer inriktade på emissioner vid produktionen. Det bör dock påpekas att de nuvarande reglerna inte ställer direkta krav på företagen. När det gäller innehållet av farliga ämnen i produkterna så räcker det med att företaget ger ett uppskattat värde. När det gäller frågan om någon undersökning av produkternas miljöbelastning gjorts, så kan företagen svara att de inte undersökt produkternas miljöpåverkan eller vidtagit några åtgärder för att minska densamma. Detta kan naturligtvis föranleda ett visst intresse från tillsynsmyndigheternas sida, varför det är troligt att de flesta företag åtminstone kommer att ge vissa allmänna beskrivningar av vidtagna åtgärder.

Information saknas som ger en bra bild av hur tillsynsmyndigheterna använder sig av miljörapporterna. Miljörapporterna kan dock ge tillsynsmyndigheterna en bild av vilken kvalitet företagen har på sin egenkontroll. De flesta personer som intervjuats är överens om att miljörapporterna är ett viktigt instrument för tillsynsmyndigheterna. Ibland har dessa dock inte erforderliga resurser för att gå igenom miljörapporterna.

Det är osäkert hur tillsynsmyndigheterna kan använda sig av redovisningen av *produktdata* i miljörapporterna i tillsynen. Rent allmänt sett torde företagets inrapportering av data skilja sig åt ganska starkt, vilket försvårar jämförelser av olika företags arbete med miljöanpassning av produkterna. Dock bör tillsynsmyndigheterna kunna lägga rapporteringen till grund för *viss jämförelse* mellan företag vad gäller deras arbete med produkter samt produkternas innehåll av kemikalier, vilket kan ge vägledning i tillsynen.

Vidare kan tillsynsmyndigheterna genom ytterligare förelägganden kräva in mer information om produkternas miljöpåverkan från företag när detta befinner sig lämpligt, och därmed skapa en praxis för vilken rapportering som krävs av företagen.

Miljörapporterna har traditionellt sett haft ett begränsat värde för andra aktörer än tillsynsmyndigheterna, då deras struktur, fokus och språk gjort dem mindre lämpliga för att användas t ex vid utvärdering av underleverantörers miljöprestanda. De har dock använts som underlag när kriterier för miljömärkning utarbetats¹³⁴. Eventuellt kan de nya reglerna för miljörapporter där det ingår en allmän beskrivning av verksamhetens påverkan på miljön m.m. göra miljörapporterna mer användbara för andra aktörer. Även företagens redovisning av vilka undersökningar av produktens miljöpåverkan som gjorts samt vidtagna åtgärder för att minska denna bör vara av stort intresse för andra aktörer, liksom redovisningen av farliga ämnen i vissa produkter. Vidare har de nya reglerna för miljörapport lagt in krav på redovisning av nya typer av emissioner, vilket kan göra dem mer attraktiva bland nya aktörer. T ex ska vissa typer av företag redogöra för sina utsläpp av koldioxid, något som är av intresse för aktörer på finansmarknaden¹³⁵.

För närvarande pågår projekt som syftar till att göra miljörapporterna mer tillgängliga för andra aktörer (t ex den finansiella sektorn), genom att göra miljörapporterna eller delar av dem tillgängliga på Internet. Detta projekt ska också tillgodose allmänhetens behov av information om utsläpp av kemikalier (vilken stadgas i Århuskonventionen).

En diskussion om möjligheten till ytterligare krav på redovisning av produkternas miljöprestanda i miljörapporterna finns i kapitel 4.

3.2.9 Miljöbalkens begränsningar

MB:s tillämpningsområde omfattar *i princip* alla åtgärder som kan innebära miljöpåverkan av betydelse. Detta gör att MB har en mycket vidsträckt tillämpning, och att myndigheternas befogenheter vid tillståndsgivning och tillsyn m.m. enligt MB också är långtgående. Samtidigt är det uppenbart att tillämpningen har vissa begränsningar i praktiken. En debatt om gränserna för MB:s tillämpning pågår för närvarande, och olika åsikter om detta finns. Då MB bara har funnits är några år är också tillgången på rättspraxis som klargör rättsläget begränsad. Några exempel på MB:s begränsningar är:

- Högre nationell rätt gäller före MB. Vidare har EG-rätten företräde framför MB i vissa fall¹³⁶. Detsamma gäller åtgärder beslutade med stöd av MB.
- MB har inte företräde framför annan lagstiftning av samma dignitet, utan gäller parallellt med t ex skatteregler, arbetsrättsregler, arbetskyddsregler, bokföringsregler, annan lagstiftning som reglerar samma verksamheter som MB m.m. Eventuella lagkonflikter löses genom tillämpning av allmänna rättsgrundsatser.¹³⁷

¹³⁴ Diskussion med Åke Thidell, Internationella miljöinstitutet, december 2001.

¹³⁵ Exempelvis har Folksam sagt i ett uttalande att de tänker väga in företagens utsläpp av koldioxid när de gör överväganden om investeringar.

¹³⁶ Någon diskussion om EG-rättens företräde och när denna har direkt effekt kommer inte att föras här.

¹³⁷ Se 1 kap 3 § 2 st MB, samt diskussionen i Regeringens prop. 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 190-193.

- Åtgärder beslutade med stöd av MB bör beakta miljöpåverkan *av betydelse*¹³⁸. Vidare ska en *skälighetsavvägning* göras där miljönyttan vägs mot bl a kostnaden för en åtgärd, andra intressen, intrång i den personliga valfriheten m.m.¹³⁹
- Enligt likabehandlingsprincipen bör likartade fall bedömas lika. Detta gäller framförallt villkor i tillstånd för miljöfarlig verksamhet, men även krav vid tillsyn.¹⁴⁰
- Beträffande tillstånd och tillståndsvillkor gäller vissa begränsningar. Ingen prövning skall göras om vilka produkter som bör tillverkas eller tillhandahållas, eller om/hur den framställda varan får marknadsföras. Detta bör ske genom föreskrifter och inte genom tillstånd eller tillståndsvillkor¹⁴¹. Vidare har ett gällande tillstånd rättskraft avseende de frågor som behandlas i tillståndet, vilket innebär att tillståndshavaren inte behöver följa de allmänna hänsynsreglerna i den mån dessa innefattar ett område som regleras i tillståndet. Tillståndshavaren kan inte heller omfattas av förelägganden och förbud angående sådant som regleras i tillståndet. Normalt sett regleras dock inte produktfrågor i tillstånd för miljöfarlig verksamhet i någon högre grad. Det är vidare oklart om och hur långt t ex tillståndsvillkor kan sträcka sig *utanför* verksamheten, då verksamhetsutövaren måste ha en möjlighet (förmåga) att efterleva villkoren. Det är oklart var gränserna går. Vidare bör villkor vara så precisa att de kan kontrolleras. Ytterligare en begränsning vid sättandet av tillståndsvillkor är att de allmänna hänsynsreglerna inte alltid ger tillräcklig vägledning vid beslutssituationer, samt att de ibland kan motsäga varandra.
- Vid tillsyn gäller de begränsningar som angetts ovan. Ingen prövning skall göras om vilka produkter som bör tillverkas eller tillhandahållas, eller om/hur den framställda varan får marknadsföras. Tillståndshavaren kan inte heller omfattas av förelägganden och förbud angående sådant som regleras i tillståndet. Vidare kan vissa typer av förfaranden strida mot annan lagstiftning eller i övrigt anses oskäligt enligt allmänna rättsprinciper eller 2 kap 7 § MB. Exempelvis bör lagstiftning, tillståndsvillkor eller tillsyn i möjligaste mån undvika att skapa monopolsituationer. Det har förekommit att tillståndsmyndigheter har krävt att naturgas ska användas som energikälla när endast *en* leverantör av naturgas funnits¹⁴². Detta kan bli ytterst besvärligt för ett företag, då det inte har någon valsituation. Även om detta förfarande inte torde strida mot konkurrensregler¹⁴³, så framstår det ändå som oskäligt.

¹³⁸ I 2 kap 1 § 2 st MB stadgas uttryckligen att åtgärder som är försumbara i det enskilda fallet inte avses.

¹³⁹ Jmf diskussionen i Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 201-207.

¹⁴⁰ Så är inte alltid fallet, se t ex Miljörapporten (2001). *Godtycke i lagstiftning gör miljöpåverkan laglig*. Nr 14/01, 6 december 2001.

¹⁴¹ Se t ex diskussionen i Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 346 ff.

¹⁴² Detta exempel framfördes av en deltagare vid en företagsträff i Helsingborg 5 december 2002, där bl a miljökonserter och miljöchefer från industrin deltog.

¹⁴³ Myndighetens agerande torde inte strida mot konkurrenslagen (1993:20) då denna inte reglerar myndighetens agerande mot företag.

3.2.10 Produktlagstiftningen och dess förhållande till annan lagstiftning

Det finns ett stort antal förordningar som med stöd av MB reglerar produkter, främst förordningarna om producentansvar och förordningar om kemiska produkter. Även utanför miljöbalken finns regler som reglerar produkters miljöprestanda. Detaljerade regler finns t ex för bilar, tunga fordon och arbetsmaskiner.

Kemikalielagstiftningen är delvis harmoniserad inom EG vilket begränsar möjligheterna till nationella föreskrifter för kemikalier. Vidare kan produktföreskrifter anses strida mot EG-fördraget även i det fall harmoniserande lagstiftning inte finns, då de kan skapa handelshinder (se avsnitt 3.1).

Även nationell lagstiftning skall beaktas när miljölagstiftning utformas. Det är relativt svårt att mer allmänt beskriva förhållandet mellan produktrelaterad lagstiftning och annan lagstiftning, då produktrelaterad lagstiftning kan ta sig många olika former. Detta bör därför lämpligen göras i varje enskilt fall.

Rent allmänt sett är det av yttersta vikt att beakta annan produktlagstiftning. Inom en *i bokstavlig mening integrerad produktpolitik* så bör miljöaspekten samordnas med andra produktaspekter såsom funktion, kvalitet och säkerhet. Detta innebär att en optimal produktlagstiftning lämpligen reglerar samtliga aspekter hos en produkt inom ramen för samma lagstiftning, och att de olika aspekterna bedöms i en integrerad process. Även om detta är svårt att åstadkomma i dagsläget¹⁴⁴ så bör all produktlagstiftning i största möjliga mån samordnas. Ytterligare ett argument för att samordna och förenkla översynen är att företagen enkelt ska kunna skaffa sig kunskap om de olika produktkrav som finns.

Ytterligare lagstiftning som bör beaktas extra noga är konkurrenslagstiftningen och lagstiftning som reglerar offentlig upphandling. Annan lagstiftning av betydelse kan vara arbetarskyddsregler, brandskyddsregler och livsmedelsregler.

3.3 Ekonomi- och konkurrensaspekter

En utgångspunkt för en produktorienterad miljölagstiftning bör vara att de åtgärder som övervägs medför rimliga kostnader samtidigt som de inte bör snedvrیدا konkurrensen på marknaden eller minska svensk industris konkurrenskraft.

En första fråga är i vilken mån stränga miljökrav innebär en nedsatt konkurrenskraft hos industrin. Porter m fl har hävdad att en strikt miljölagstiftning ofta leder till att den inhemska industrins konkurrenskraft höjs, förutsatt att lagstiftningen är konstruerad på ett ändamålsenligt sätt¹⁴⁵. Detta då lagstiftningen kan stimulera innovation och resurseffektivitet i företag. Porters teorier har kritiserats på ett flertal grunder¹⁴⁶. Fallstudier indikerar att företag både kan vinna och förlora på hårdare miljöregler. Det är också svårt att bevisa/motbevisa tesen att det finns ett positivt samband mellan hög miljöprestanda och

¹⁴⁴ I praktiken är det mycket svårt att göra detta på nationell nivå då EG-lagstiftningen reglerar vissa aspekter hos produkterna.

¹⁴⁵ Se t ex Porter, E.M. and van der Linde, C. (1995). *Towards a New Conception of the Environment – Competitiveness Relationship*. Journal of Economic Perspectives, vol 9 nr 4, 1995.

¹⁴⁶ Se t ex NUTEK, Konkurrensverket, Kommerskollegium. (1998). *Miljö, handel och konkurrens- spelregler för effektiva marknader*. NUTEK info. 012-1998, april 1998.

hög lönsamhet hos företag¹⁴⁷. De empiriska studier som gjorts visar emellertid inte på vare sig positiva eller negativa effekter på *ekonomin som helhet* på en strängare miljölagstiftning.¹⁴⁸ Detta innebär att det knappast går att visa att Sverige har en fördel av en strängare miljölagstiftning, men inte heller motsatsen. Det går dock att finna fallstudier som indikerar att enstaka svenska företag har haft fördelar på den internationella marknaden på en hårdare miljölagstiftning¹⁴⁹. Även när det gäller *konkurrensen* på marknaden visar undersökningar att miljölagstiftningen hittills inte haft någon betydande snedvridande effekt. Andra aspekter som råvarupriser, personalkostnader och valutakurser har betydligt större betydelse för produktion och priser.¹⁵⁰ I de flesta branscher utgör miljöinvesteringar endast några procent av omsättningen¹⁵¹.

Rent allmänt sett är det svårt att beräkna industrins kostnader vid implementering av ny lagstiftning¹⁵². Erfarenheter visar att dessa kostnader i stort sett alltid överskattas¹⁵³. Vidare är det svårt att beräkna de samhällsekonomiska vinsterna av lagstiftningsåtgärderna. Exempel på kostnadsberäkningar med viss relevans på produktområdet finns inom kemikalieområdet. Tex har en ungefärlig beräkning gjorts inom delmål 1 för att nå det svenska miljömålet giftfri miljö¹⁵⁴. Där beräknades kostnaden för att ta fram information om egenskaperna hos existerande och nya kemiska ämnen. Den svenska industrins kostnader var relativt låga om kostnaden delades mellan samtliga tillverkare inom EU (mindre än 0,5 promille av industrins omsättning). Ett problem är dock att denna kostnad inte skulle delas lika mellan olika aktörer. Om de svenska tillverkarna själva skulle stå för testerna av kemikalier skulle kostnaderna för den svenska kemiindustrin bli betydligt högre, och eventuellt leda till en märkbart försämrad konkurrenskraft.

Med ovanstående som utgångspunkt kan man då ställa frågan vad som gäller för hårdare miljökrav på produkter. Produkter är normalt sett känsligare att lagstifta om än process- och produktionsmetoder eftersom de utgör själva kärnan i affärsverksamheten. Detta innebär att viss försiktighet bör iaktas när produktlagstiftning diskuteras, då olämplig produktlagstiftning kan få större konsekvenser än andra typer av miljölagstiftning. Samtidigt har det påpekats att en korrekt utformad produktlagstiftning bör ha större möjlighet att skapa ”win-win”-situationer och uppfylla Porter-hypotesen (ovan) än en lagstiftning som främst omfattar tillverkningsprocesser. Forskningsresultat indikerar att

¹⁴⁷ Se tex King, Andrew and Lenox, Michael. (2001). *Does it Really Pay to be Green? An Empirical Study of Firm Environmental and Financial Performance*, Journal of Industrial Ecology, Vol. 5, Issue 1

¹⁴⁸ NUTEK, Konkurrensverket, Kommerskollegium. (1998). *Miljö, handel och konkurrens- spelregler för effektiva marknader*. NUTEK info. 012-1998, april 1998.

¹⁴⁹ Se tex exemplet med pappersindustrin i Porter, M., van den Linde, C. (1995). *Green and Competitive*. Harvard Business Review, September-October 1995.

¹⁵⁰ NUTEK, Konkurrensverket, Kommerskollegium. (1998). *Miljö, handel och konkurrens- spelregler för effektiva marknader*. NUTEK info. 012-1998, april 1998.

¹⁵¹ Undantag finns dock, tex kemibranschen. Vidare bör noteras att om det tar lång tid att erhålla ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet så kan detta vara ett skäl att förlägga produktionen till ett annat land.

¹⁵² En grundläggande iakttagelse är att det är svårt att definiera vad som menas med kostnader, men detta behandlas inte utförligare här. Se Haq, G. et al. (2001). *Determining the costs to industry of environmental regulation*. European Environment 11, 125-139 (2001).

¹⁵³ Se tex exemplet i Haq, G. et al. (2001). *Determining the costs to industry of environmental regulation*. European Environment 11, 125-139 (2001). Fler exempel inkluderar den svenska NOx-avgiften, och systemet för överlåtbara utsläppsrättigheter för svaveldioxid i USA.

¹⁵⁴ Se mer i Regeringens proposition 2000/01:65. *Kemikaliestrategi för giftfri miljö*.

de företag som jobbar mest aktivt med miljöanpassad produktutveckling ser miljöarbetet i stort som ett sätt att bli resurseffektivare, vilket ger visst stöd åt Porter-hypotesen¹⁵⁵. Utöver resurseffektivisering så kan inhemsk industri även erhålla fördelar från en lagstiftning som *stimulerar miljöinnovationer*, vilka sedan kan exporteras (mer nedan).

Diskussionen om ekonomi- och konkurrensaspekter på en produktrelaterad miljölagstiftning har i mycket fokuserat på regler om producentansvar och återvinning¹⁵⁶. Det står ganska klart att de studier som gjorts av ekonomiska effekterna av återvinning av konsumentvaror ger liten vägledning för beslutsfattande av flera anledningar. Den viktigaste faktorn för beräkningar av kostnaden är hur den tid som konsumenterna lägger på källsortering ska prissättas, vilket i praktiken är en omöjlig uppgift. Vidare är det ytterst svårt att idag avgöra vilken miljöförbättring producentansvarsreglerna kan få i ett längre tidsperspektiv. Beräkningar av kostnader och miljönytta i dagsläget säger ingenting om den framtida situationen, eller om lagstiftningens strategiska betydelse. De kan heller inte beräkna det eventuella värdet av att konsumenter blir mer medvetna om avfallssituationen när de källsorterar. I den senaste och hittills mest omfattande utredningen av det svenska producentansvaret har det dock slagits fast att de nuvarande reglerna om producentansvar är miljömässigt och samhällsekonomiskt försvarbara¹⁵⁷.

En aspekt av producentansvaret som blivit belyst gäller konkurrensen på återvinningsmarknaden. Det har konstaterats att en felaktig konstruktion av producentansvaret kan motverka en sund konkurrens på återvinningsmarknaden¹⁵⁸. Här bör även informationens roll uppmärksammas. En förutsättning för ett lönsamt slutligt omhändertagande av t ex elektronik beror i mycket hög grad på den information som är tillgänglig avseende produkten ifråga¹⁵⁹. Om vissa avfallsaktörer har tillgång till denna information men andra inte, så förhindras fri konkurrens.

Det är ett relativt ny tanke på miljöområdet att producenter kan tvingas ge obligatorisk livscykelrelaterad miljöinformation om varor (tidigare lagkrav har framförallt gällt information om innehållet av skadliga ämnen, samt märkning som angett produktens farlighet). I det utkast som finns om ett EG-direktiv för elektroniska produkter ställs ganska långtgående krav på livscykelrelaterad miljöinformation från producenterna¹⁶⁰. Ett ofta använt argument när det gäller kraven på miljöinformation är att det är dyrt att samla in informationen, och att kraven måste bygga på en avvägning mellan vad som är rimligt med avseende på kostnaden för att erhålla informationen och den miljönytta som informationen kan medföra¹⁶¹. Helt klart är att krav på miljöinformation om produkter

¹⁵⁵ Cleff, T. and Rennings, K. (1999). *Determinants of environmental product and process innovation*.

European Environment 9, 191-201 (1999). Cleff och Rennings resultat indikerar att de företag som jobbar aktivt med miljöanpassad produktutveckling ser miljöarbetet i stort som ett sätt att bli resurseffektivare.

¹⁵⁶ Se t ex Naturvårdsverket. (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043.

¹⁵⁷ SOU 2001:102. *Resurs i retur*.

¹⁵⁸ NUTEK, Konkurrensverket, Kommerskollegium. (1998). *Miljö, handel och konkurrens- spelregler för effektiva marknader*. NUTEK info. 012-1998, april 1998.

¹⁵⁹ van Rossem, C. (2001). *Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector*. IIIIEE, Lund University.

¹⁶⁰ Se diskussion i van Rossem, C. (2001). *Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector*. IIIIEE, Lund University.

¹⁶¹ En utsagd men troligen underförstådd aspekt rör informationens tillförlitlighet (tillförlitligheten är i viss mån avhängig kostnaden).

måste bygga på en rimlighetsavvägning. T ex är livscykelanalyser av samtliga produkter orimligt, både med tanke på de höga kostnaderna för livscykelanalyser och nyttan av informationen. Dels kan informationen snabbt bli inaktuell, dels är det tveksamt om all miljöinformation är användbar eller ens intressant. Frågan om vad informationen kostar är dock högtintressant och är starkt beroende av hur produktkedjan och systemet för att samla in informationen ser ut. Några exempel kan eventuellt åskådliggöra detta:

Exempel 1: Elektronikindustrin.

EG:s utkast till EEE-direktiv ställer relativt långtgående krav på livscykelrelaterad miljöinformation från producenterna på elektronikmarknaden. Detta i kombination med nationell lagstiftning, upphandlingsinitiativ m.m. inom elektroniksektorn har fått branschen att starta upp system för att samla in miljödata i produktkedjan. Relativt sofistikerade system kan skapas där komponenter kan märkas och spåras. Om standardiserade lösningar för information om t ex material- och kemikalieinnehållet i komponenterna kan skapas så ökar detta möjligheten att införa ett kostnadseffektivt system för miljöinformation. Flera problem finns dock. Produktkedjan är internationell, och vissa komponenter tillverkas i länder där standarden på miljöarbetet är relativt låg, vilket minskar möjligheten att få korrekt information. Vidare säljs komponenterna ibland i större partier genom flera mellanhänder, vilket försvårar möjligheterna att sprida miljöinformation genom leverantörskedjan.

Exempel 2: Textilindustrin.

Textilindustrin är en mycket global industri med ett stort antal mellanhänder. Den internationella produktkedjan, de decentraliserade inköpssystemen samt de relativt outvecklade systemen för miljöinformation gör att det bör vara svårt att ta fram standardiserade lösningar för miljöinformation. För att kontrollera innehållet av kemikalier i textilier kan det därför antas att tester av enskilda partier måste göras, vilket kan bli mycket dyrt.

I normalfallet bör det bli dyrare att samla in livscykelrelaterad miljöinformation i en global produktkedja med många mellanhänder, men betydligt enklare att göra det i en mer geografiskt avgränsad produktkedja med ett litet antal mellanhänder. Detta styrks av det faktum att ett stort antal av de miljövarudeklarationer som genomförts i Sverige har rört produkter med en geografiskt avgränsad leverantörskedja.

Ytterligare en aspekt av lagstiftningen rör dess tillämpning. Det har anförts att nuvarande system för tillstånd och tillsyn ibland har snedvridit konkurrensen beroende på regionala prioriteringar¹⁶². Om dessa system i framtiden kommer att omfatta produkternas livscykel i högre mån än vad som är fallet idag (se kap 4) är det mycket viktigt att det finns en *enhetlighet i tillämpningen*.

T ex ska krav på bästa möjliga teknik vid tillståndsgivning bygga på avvägningar om rimliga investeringar som ett typiskt företag i branschen kan klara av¹⁶³. Detsamma bör då

¹⁶² NUTEK, Konkurrensverket, Kommerskollegium. (1998). *Miljö, handel och konkurrens- spelregler för effektiva marknader*. NUTEK info. 012-1998, april 1998; Miljörapporten (2001). *Godtycke i lagstiftning gör miljöpåverkan laglig*. Nr 14/01, 6 december 2001.

¹⁶³ Regeringens proposition 1997/98:45. *Miljöbalk*. Del 1, s. 218.

gälla för produktkrav. Detta måste därmed beaktas vid tillstånd och tillsyn, vilket kräver viss samordning (jämför även exemplet produktvalsprincipen i avsnitt 3.2.6). Här bör det påpekas att de företag som får minst hårda krav kan ha en konkurrensfördel på kortare sikt, men eventuellt vara en förlorare på lång sikt, eftersom stora miljöcertifierade företag kan komma att välja underleverantörer med ett starkt miljöarbete¹⁶⁴.

Följande positiva samband kan identifieras mellan lagstiftningsåtgärder rörande produkters miljöprestanda och ekonomiska och konkurrensmässiga aspekter:

- Lagstiftning om obligatorisk miljöinformation till privata konsumenter och uppköpare är i sig något som i sig bidrar till en god konkurrens, då det ökar förutsättningarna för att kunna få ett fullt informationsunderlag om olika produkter.
- Lagstiftning om obligatorisk relevant miljöinformation till återvinningsföretagen är en förutsättning för en god lönsamhet inom återvinningsbranschen, åtminstone inom vissa sektorer.
- Utfasningen av kemikalier kan i vissa fall förbättra kvaliteten på uttjänt material och därmed befrämja återvinningen. I det fall ett producentansvar föreligger kan det ligga producentens intresse att fasa ut material som påverkar kostnaderna för hanteringen av den uttjänta produkten negativt.¹⁶⁵
- Produktlagstiftningen kan stärka företagens lönsamhet på sikt då den ger incitament till resurseffektivitet och innovation.
- Höga krav på produkterna är en garanti för att de klarar kund- och lagkrav på samtliga marknader. Porter har betonat vikten av att nationella myndigheter ställer höga krav på produkters miljöprestanda, funktionalitet och säkerhet.¹⁶⁶
- Ytterligare konkurrensfördelar kan uppstå om det uppkommer en större efterfrågan på miljöanpassade produkter/miljöinformation om produkter på världsmarknaden i framtiden. En sådan utveckling är ganska trolig, åtminstone på sikt¹⁶⁷.

Ovanstående potentiella fördelar går varken att bevisa eller motbevisa, då de torde vara starkt beroende av utvecklingen av den framtida marknaden inom olika sektorer, och de bör dessutom ses ur två perspektiv: EU-nivå och nationell nivå. Inom det europeiska IPP-arbetet hävdas ofta att ett större fokus på miljöanpassad produktutveckling kommer att medföra konkurrensfördelar för den europeiska industrin, men det finns ytterst lite konkreta undersökningar inom området. Vidare bör konkurrensfördelarna variera mycket mellan olika branscher och regioner, beroende på utvecklingen av kundkrav, och naturligtvis även mellan olika aktörer, då de har skilda möjligheter att utveckla miljövänliga, konkurrenskraftiga produkter. En av ambitionerna med EU:s IPP-initiativ är att i viss mån harmonisera utvecklingen av produktorienterade miljöåtgärder inom EU, men det är

¹⁶⁴ Miljörapporten (2001). *Godtycke i lagstiftning gör miljöpåverkan laglig*. Nr 14/01, 6 december 2001.

¹⁶⁵ Ett exempel på detta är Ericssons utfasning av Berylliumoxid som beskrivs i van Rossem, C. (2001). *Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector*. IIIIEE, Lund University.

¹⁶⁶ Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review, March-April 1990.

¹⁶⁷ För en övergripande diskussion kring framtida krav på företags miljöprestanda, se t ex Hart, S. (1995). *A Natural-Resource-Based View of the Firm*, University of Michigan Academy of Management Review 895.

troligt att de europeiska länderna även i fortsättningen kommer att ha väldigt skilda ambitioner och agendor inom detta område.

Sett ur svensk synvinkel, så bör regler som tvingar industrin att utveckla mer miljöanpassade produkter i förlängningen kunna utgöra en konkurrensfördel för svensk industri. Miljöarbetet är ett av de områden där svensk industri är mycket stark. Det är dock viktigt att utforma miljölagstiftningen på ett ändamålsenligt sätt. För att ge största möjliga konkurrensfördel för inhemsk industri bör den nationella lagstiftningen lämpligen ligga ”steget före” lagstiftningen på de huvudsakliga exportmarknaderna¹⁶⁸. Intressant i sammanhanget är förstås att Svenska myndigheter har möjlighet att driva vissa frågor på EU-nivå, och därmed har viss möjlighet att påverka utvecklingen av produktkrav i andra EU-länder. Dock kan följande huvudproblem identifieras på den nationella nivån:

- Det är ytterst känsligt att reglera produkter. Handelsreglerna har diskuterats tidigare i detta kapitel, men det finns fler problem. Exempelvis är tillverkare och producenter ofta ovilliga att göra förändringar av lönsamma produkter, och tillverkare och producenter kan vara ovilliga att lämna ut produktinformation som kan utgöra affärshemligheter. Industrins behov av sekretess måste ställas mot det allmännas krav på information som är viktigt för skyddet av hälsa och miljö. Därmed ställs mycket höga krav på lagstiftningens utformning.
- Många företag anser att den svenska miljölagstiftningen ställer för höga krav redan idag och är oroliga för att fler och fler krav inom nya områden läggs till. Under arbetet med rapporten har det framförts att en ytterligare utveckling av reglerna om redovisning av ämnen i produkter i miljörapporten (se avsnitt 3.2.7) kan leda till stora svårigheter för många företag. Efter att tidigare främst har varit inriktade på processutsläppen krävs nu att företagen även börjar utreda själva produkterna. Många industrier ser det ökade kravet på information som en stor börda. Det är därför rimligt att nya krav tillkommer stegvis.
- Redan idag har vi i Sverige ett omfattande regelverk för små- och medelstora företag, inklusive miljöregler, vilket kräver mycket administrativt arbete från deras sida. Därför bör miljölagstiftning som omfattar dessa företag i möjligaste mån undvika att ställa ytterligare krav på omfattande administrativt arbete.

¹⁶⁸ Se t ex Porter, M. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. Harvard Business Review, March-April.

LAGSTIFTNINGENS ROLL I DEN
INTEGRERADE PRODUKTPOLITIKEN

4 Möjliga lagstiftningsåtgärder som kan bidra till att uppnå målen med IPP

4.1 Ändringar i miljöbalken

En första fråga är om grundläggande regler bör införas i MB som sätter mer fokus på produkters miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv.

Det har framkommit synpunkter om att MB:s portalparagraf (1 kap 1§) inte är en uttömmande beskrivning på vad som krävs för att balkens mål ska uppnås, och i utredningen om producentansvar föreslås att ett tillägg (punkt 6 nedan) bör göras så att det klart stadgas att miljöbalken ska tillämpas ur ett "livscykelperspektiv"¹⁶⁹:

"Miljöbalken ska tillämpas så att

/..../

5. återanvändning och återvinning av uttjänta produkter liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

6. varors och produkters påverkan på hälsa och miljö minimeras med beaktande av hela livscykeln."¹⁷⁰

Syftet med förslaget är att arbetet med en miljöanpassad produktutveckling tydligare ska anges som ett nyckelområde för att nå MB:s mål om en hållbar utveckling.¹⁷¹ Den föreslagna lagändringen kan få stor strategisk betydelse även om det är oklart vilket genomslag den skulle få vid tillämpningen av MB.

En annan fråga som förtjänar att diskuteras är om en allmän princip för producentansvar bör införas i MB. I Naturvårdsverkets rapport *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan* diskuteras om en allmän princip om producenters ansvar bör formuleras inom ramen för en integrerad produktpolitik¹⁷². Den föreslagna principen stadgar att producenten ska

- ha kunskap om bl a varornas påverkan på hälsa och miljö under livscykeln,
- tillhandahålla information om varornas innehåll av farliga ämnen samt dess totala påverkan på miljö och hälsa,
- ha ett ansvar att utveckla varor som har minsta möjliga påverkan på hälsa och miljö under framställning, distribution, normalt användande och omhändertagande,

¹⁶⁹ Förslag av Bohlin i SOU 2001:102. *Resurs i retur*. Första gången förslaget väcktes torde ha varit i Naturvårdsverket (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043.

¹⁷⁰ Det kan finnas en möjlig motsättning mellan den föreslagna punkt 6 och punkt 5 i vissa fall.

¹⁷¹ SOU 2001:102. *Resurs i retur*; Naturvårdsverket (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043.

¹⁷² Naturvårdsverket (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043.

- tillhandahålla varor som är materialsnåla, energieffektiva, uppgraderingsbara, och kan återvinnas med avseende på material eller energi,
- vidtar åtgärder som möjliggör/underlättar för andra aktörer att ta ett ökat ansvar för varornas miljöpåverkan (t ex genom information, system för återtagning av varor, tillhandahållande av uppgraderingsbara varor och reservdelar).

Ett ansvar enligt ovan åligger till viss del producenterna redan idag enligt de allmänna hänsynsreglerna. Med denna utformning skulle dock producenternas ansvar ytterligare preciseras. Införandet av en sådan princip för producentansvar kan få stor strategisk betydelse även om det är oklart vilket genomslag den kan få i den praktiska tillämpningen. Detta beror till viss del på var den läggs in i MB. Om principen läggs in som en allmän hänsynsregel kan den få viss betydelse vid tillämpningen av MB, men det torde finnas ett behov av ytterligare konkretisering.

Författaren anser att det även kunde vara intressant att diskutera en *allmän hänsynsregel om varors miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv*. Följande är ett preliminärt förslag på utformning:

Livscykelprincipen: Den som konstruerar, tillverkar, använder eller hanterar en vara skall verka för att dess miljöpåverkan under hela livscykeln minimeras.

Fördelen med att införa en allmän hänsynsregel är att verksamhetsutövaren ska redovisa hur regeln uppfyllts i vissa situationer, t ex vid tillståndsansökningar och i den obligatoriska miljörapporten, samt vid tillsynen. Genom den klara ordalydelsen framgår klart att verksamhetsutövaren bör redogöra för att produktens miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv beaktats. Möjlighet att kräva in denna typ av uppgifter finns redan idag, men detta torde mer sällan ske, och en sådan regel skulle göra detta ”obligatoriskt”. Även andra aktörers ansvar inbegrips, vilket de inte gör i en princip om producentansvar. En livscykelprincip som sätter produkten i fokus och stadgar ett ansvar för samtliga aktörer längs produktens livscykel ligger också väl i linje med den bärande tanken inom IPP att *samtliga aktörer* har ett ansvar. Samtidigt bör den praktiska tillämpningen av regeln i första hand vara aktuell vid tillståndsgivning och tillsyn avseende professionella aktörer, men knappast gentemot konsumenter. Ytterligare en konsekvens av ett införande torde vara att tillsynsarbetet får ett större produktfokus.

En praktisk tillämpning av regeln ovan kunde vara vid t ex tillståndsansökan avseende en anläggning där produkter tillverkas. Kravet ska då inte ses som att den sökande måste göra en full livscykelanalys, men denne bör visa att produktens livscykel och de betydande miljöaspekter som uppkommer har beaktats vid diskussion om olika alternativ.

En klar begränsning är att principen ovan inte omfattar tjänster. Det är dock tveksamt om vare sig tiden eller lagstiftningen är mogen för detta. Detta skulle också kräva att ordet tjänst definieras i lag. Om tjänster bör ingå blir ett preliminärt förslag på utformning:

Livscykelprincipen: Den som konstruerar, tillverkar, använder eller hanterar en produkt, eller utför en tjänst, skall verka för att dess miljöpåverkan under hela livscykeln beaktas.

Ett alternativ är att byta ut ordet tjänst mot det traditionella ordet åtgärd, eller att inkludera bägge begreppen. Detta kommer inte att diskuteras vidare här.

Även i andra länder diskuteras hur produktfrågorna kan få en mer framträdande roll i lagstiftningen¹⁷³. Det kan därför finnas anledning att samarbeta i denna fråga.

4.2 Utökad producentansvar

Ett alternativ som diskuterats är att utöka producentansvaret för uttjänta varor till *samtliga varugrupper*¹⁷⁴. Detta alternativ är svårt att genomföra av flera anledningar. Regler om producentansvar för uttjänta varor är mindre lämpliga för vissa varugrupper p g a varornas beskaffenhet eller användningsmönster. Möjligheten att införa andra typer av producentansvar, t ex skyldighet att ge information om varornas egenskaper (se avsnitt 4.3), torde vara mindre beroende av varugrupp.

Frågan om producentansvaret för uttjänta produkter ska omfatta *ytterligare varugrupper* är aktuell. I den nyligen avslutade utredningen om det svenska producentansvaret föreslås att detta inte ska utökas till nya varugrupper för tillfället, men att en utökning kan bli aktuell i framtiden. Detta gäller speciellt inom byggsektorn om denna inte klarar att leva upp till sina frivilliga åtaganden.¹⁷⁵

Regler om producentansvar som innefattar *samtliga varor* kan eventuellt komma i konflikt med EG:s regler om fri rörlighet för varor, då ett sådant ansvar kan förhindra den fria rörligheten för varor som har liten miljöpåverkan, vilket inte uppfyller kravet på proportionalitet (se avsnitt 3.2 ovan)¹⁷⁶.

4.3 Obligatorisk miljöinformation om produkter

För närvarande finns vissa krav att producenterna ska ge viss information om produkterna och produktinnehållet, främst inom kemikalielagstiftningen. Under ett antal år har det även diskuterats om producenter bör vara skyldiga att tillhandahålla viss livscykelrelaterad miljöinformation om varor. I det utkast som finns om ett EG-direktiv för elektroniska produkter ställs ganska långtgående krav på livscykelrelaterad miljöinformation från producenterna¹⁷⁷. Om direktivet antas i sin nuvarande form (vilket är ytterst tveksamt) så torde det vara första exemplet på en lagstiftning som ställer långtgående krav på livscykelinformation om produkter.

Ett grundläggande problem är att information kostar. Ju mer och exaktare information, desto högre kostnad. Det vore exempelvis orimligt att kräva en full livscykelanalys

¹⁷³ Se t ex van den Berg, Franc. (2001). *Cleaner production in Holland: The government trapped between regulation and promotion*. Paper presented at the 7th ERCP, Lund, Sweden, May 2001.

¹⁷⁴ I detta sammanhang avses främst producentens ansvar att omhänderta/återvinna uttjänta produkter.

¹⁷⁵ SOU 2001:102. *Resurs i retur*.

¹⁷⁶ Se Naturvårdsverket (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043, Bilaga 2.

¹⁷⁷ För mer information se van Rossem, C. (2001). *Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector*. IIIIEE, Lund University.

(LCA) för samtliga varor på marknaden eftersom detta vore för kostsamt. I det sammanhanget finns det även anledning att ställa frågan om det ens är önskvärt. Livscykelinformation kan snabbt bli inaktuell, och det är tveksamt om all miljöinformation är användbar eller ens intressant. Det är ytterst få aktörer som kan ta till sig sådan information.

Redan under 80-talet framfördes tanken på en obligatorisk *miljövarudeklaration* för nya varor på marknaden. Ett förslag fanns där det framfördes vad en miljövarudeklaration skulle innehålla.¹⁷⁸ Detta lagförslag blev inte genomfört, utan miljövarudeklarationen (MVD)¹⁷⁹ har utvecklats som ett frivilligt instrument vilket bygger på livscykelmetodik. Det finns dock ett antal problem med MVD som instrument, bl a:

- Informationen är komplex och kan inte användas ens av alla professionella inköpare. I vissa sammanhang kan den stora mängden information vara en belastning snarare än en fördel. Det finns tecken på att all information i en MVD inte efterfrågas¹⁸⁰.
- I kriterierna för de flesta varugrupper finns inte kemikalier med, eller så ”klumpas” samtliga ingående kemikalier ihop i en och samma kategori (”toxiska ämnen”). Detta innebär att ingående kemikalier och deras miljöpåverkan inte ingår i de flesta MVD. Detta beror delvis på att det är svårt att utvärdera kemikaliernas miljöpåverkan. Ett annat problem är att företag ofta inte vill att information om ingående kemikalier ska vara tillgänglig för konkurrenterna.
- Då en MVD i princip kräver en full LCA är den mycket kostsam att genomföra.
- Ofta används standardiserad livscykelinformation (främst från databaser) av de företag som gör en MVD. Detta minskar i viss mån värdet av resultatet. Regler finns för hur mycket standardiserad information som får ingå, men undantag kan medges.

Ovanstående har resulterat i att endast ett fåtal företag har genomfört MVD på sina produkter. Utan tvekan har MVDn ett värde som frivilligt instrument, men det begränsade genomslaget har gjort att det framförts åsikter om obligatorisk LCA för vissa produktgrupper. I utredningen om det svenska producentansvaret har nyligen konstaterats att tiden ännu inte är mogen för lagstiftning om standardiserade livscykelanalyser¹⁸¹. Detta framstår som rimligt, men frågan är om tiden är mogen för obligatoriska krav på producenterna inom *vissa* varugrupper att redovisa *viss* typ av miljöinformation. Detta skulle innebära att en full livscykelanalys inte krävs, men att redovisning av vissa miljöaspekter av centralt intresse för produktens miljöpåverkan i olika livscykelfaser kunde bli obligatorisk. Ett antal centrala frågor bör då ställas, exempelvis:

- Vilka varugrupper bör ingå?
- Var i livscykeln finns den största miljöpåverkan från produkten?

¹⁷⁸ Se t ex Backman m fl. (1988). *Om en avfallsstyrd produktutveckling*. Naturvårdsverkets rapport 3487.

¹⁷⁹ Den engelska termen är Environmental Product Declaration (EPD).

¹⁸⁰ Jönsson, K. (2000). *Communicating the Environmental Characteristics of Products*. IIIIEE Dissertations 2000:5. Lund University; Edlund, S., Leire, C., Thidell, Å.. (2002). *Svanens roll i förhållande till andra miljöinformationssystem och miljöledning*. Rapport till Nordiska Ministerrådet. IIIIEE, Lunds universitet.

¹⁸¹ SOU 2001:102. *Resurs i retur*.

- Vilken information är användbar för olika aktörer (t ex kemikalieinnehåll, möjlighet till återvinning, emissioner från produkterna vid användning, återvinning, deponi och förbränning, energianvändning vid tillverkning, transport och användning av produkten)?
- Hur knyts informationen till viktiga strategiska mål, t ex de nationella miljömålen, så att framsteg kan mätas?
- Vem ska informationen anpassas för (upphandlare, myndigheter, konsumenter etc.)?
- Hur ska informationen presenteras (på produkt, på informationsblad, på Internet etc.)?
- Vad kostar det att ta fram informationen?
- Hur kan dessa kostnader minskas (t ex framtagning av branschpassat material och/eller användning av uppgifter i den obligatoriska miljörapporten)?

Därmed kan krav på livscykelinformation anpassas så att endast den mest centrala informationen för varugruppen i fråga behöver tas fram av producenten.

En mycket central fråga gäller producentens praktiska möjlighet att ta fram informationen (se även avsnitt 3.3 ovan). Om en produkt importerats kan det vara svårt att erhålla (trovärdig) miljöinformation från tidigare led i produktkedjan. Vidare kan det finnas information som producenten inte vill göra tillgänglig. I syfte att undvika att vissa produkter nekas inträde på marknaden på grund av de bristande möjligheterna att ge information måste då ytterligare mekanismer tillkomma. En möjlighet är att producenten kan ange att han inte har tillgång till viss miljödata ("deklarera okunskap"¹⁸²) eller att viss data inte ges ut av sekretesskäl, vilket kan innebära en nackdel för producenten i flera avseenden (t ex vid upphandling och tillsyn).

Frågan om obligatorisk miljöinformation om produkter har behandlats av bl a Kretsloppsdelegationen¹⁸³ och Naturvårdsverket¹⁸⁴, och författaren hänvisar till dessa arbeten för den läsare som önskar en djupare diskussion om obligatorisk miljöinformation och den problematik som finns, t ex rörande handelshinder.

4.4 Miljökrav i produktföreskrifter

Idag finns ett stort antal produktföreskrifter både på nationell nivå och på EG-nivå. Olika föreskrifter reglerar olika produktaspekter, t ex funktion, säkerhet samt hälso- och miljöaspekter. Ibland är det inte helt självklart vilka aspekter som regleras i föreskrifterna. Det kan därför vara svårt för olika aktörer att få en överblick över de regler som finns och vad de omfattar, samt hur olika regler förhåller sig till varandra. Exempelvis har den svenska Kemikalieutredningen ansett att frågan om förhållandet mellan regler som rör begränsningar av varor som innehåller farliga kemikalier och EG-direktiv som reglerar varor bör utredas ytterligare¹⁸⁵. Genom Nya metoden-direktiv som kopplar lagkrav på produkter till standarder utarbetade av standardiseringsorgan så blir produktområdet ännu svårare att överblicka. Ett sätt att förenkla regleringen på området vore att samordna

¹⁸² Kretsloppsdelegationens rapport 1997/ :19. *Producentansvar för varor*. Stockholm 1997, s. 37.

¹⁸³ Kretsloppsdelegationens rapport 1997/ :19. *Producentansvar för varor*. Stockholm 1997.

¹⁸⁴ Naturvårdsverket. (1999). *Producenters ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043.

¹⁸⁵ SOU 2000:53. *Varor utan faror*.

produktlagstiftningen så att funktion, säkerhet, miljö etc. regleras inom ramen för samma lagstiftning då så är möjligt.

Ytterligare ett en fråga rör hur miljöskyddet ska integreras i olika produktföreskrifter. I SOU 2000:53¹⁸⁶ diskuteras hur miljöskyddet kan stärkas vid utarbetandet av nya harmoniserade produktstandarder på EG-nivå:

- Miljö bör jämföras med hälsa och säkerhet som ett övergripande allmänt intresse.
- Varje ny harmoniserande produktstandard bör genomgå en miljöbedömning.
- Miljö- och hälsoskyddshänsyn bör tas fram vid utformningen av nya harmoniserade produktstandarder.

Vissa förslag som syftar till att uppnå målen ovan har framförts. Exempelvis så har det diskuterats om det nuvarande produktsäkerhetsdirektivet ska kompletteras med miljökrav, eller om ett särskilt miljösäkerhetsdirektiv för produkter bör införas. Vidare finns förslag om ändringar av vissa befintliga produktiv direktiv i syfte att befrämja miljöskyddet.¹⁸⁷

4.5 Krav i årsredovisningslagen

Årsredovisningslagen (1995:1554) ställer vissa krav på redovisning av miljöinformation. Detta anges i 6 kap 1 §:

- 1 § Förvaltningsberättelsen skall innehålla en rättvisande översikt över utvecklingen av företagets verksamhet, ställning och resultat.
Upplysningar skall även lämnas om
1. sådana förhållanden som inte skall redovisas i balansräkningen, resultaträkningen eller noterna, men som är viktiga för bedömningen av företagets ställning och resultat,
 2. sådana händelser av väsentlig betydelse för företaget som inträffat under räkenskapsåret eller efter dess slut.
- 3

Utöver sådan information om verksamhetens miljöpåverkan som skall lämnas enligt första och andra styckena skall företag som bedriver verksamhet som är tillstånds- eller anmälningspliktig enligt miljöbalken (1998:808) lämna upplysningar i övrigt om verksamhetens påverkan på den yttre miljön. Ovanstående krav innebär krav på

- en kort beskrivning av företagets verksamhet från miljösynpunkt.
- miljöinformation som berör företagets ställning och resultat, t ex större miljöskulder i form av t ex förorenad mark.
- information om övriga relevanta händelser, t ex utsläpp och olyckor av betydelse.
- upplysningar i övrigt som kan ha betydelse för en bedömning av företagets nuvarande och framtida finansiella situation.¹⁸⁸

¹⁸⁶ SOU 2000:53. *Varor utan faror.*

¹⁸⁷ SOU 2000:53. *Varor utan faror.*

¹⁸⁸ Se t ex Regeringens proposition 1996/97:167. *Miljöredovisning och miljöinformation i näringslivet*; Bokföringsnämnden. (1998). *BFN U 98:2: Miljöinformation i förvaltningsberättelsen.*

De företag som omfattas av krav från utländska ägare har ibland en utförlig miljöredovisning i samband med årsredovisningen enligt t ex amerikanska regler (kvartalsrapporter om miljöskulder). Detta krävs dock inte i svensk lagstiftning.

Det finns idag ett ökande intresse för miljöinformation hos finansiella aktörer. EU-kommissionen rekommenderar också att europeiska företag ska redovisa sina miljökostnader i högre grad än vad som är fallet, och tydliggöra sambanden mellan miljöåtgärder och kostnader. Intressant att diskutera är om viss typ av information som ingår i de obligatoriska miljörapporterna kunde knytas till redovisningen enligt årsredovisningslagen då de kan ha stort intresse för finansiella aktörer. Framförallt företagets utsläpp av koldioxid är av stort intresse. Vissa aktörer rekommenderar också att företag som är tillstånds- eller anmälningspliktiga bör ange vad tillstånds- eller anmälningsplikten avser, hur beroende företagen är av den tillstånds- eller anmälningspliktiga verksamheten m.m.¹⁸⁹.

Nuvarande svenska regler anknyter endast till den miljöpåverkan som produktionsprocessen ger upphov till. Mer indirekt miljöpåverkan ingår inte. En diskussion om redovisning av miljöpåverkan från produkter återfinns i Regeringens proposition 1996/97:167¹⁹⁰. Där konstaterades att det vore svårt att överblicka konsekvenserna om näringslivet skulle behöva redovisa produkternas miljöpåverkan och att nyttan av informationen måste vägas mot kostnaderna¹⁹¹. Det förtjänar dock att diskuteras om även vissa produktfrågor kunde vara av intresse för finansiella aktörer. Exempelvis kunde en redogörelse för hur företagen jobbar med att förbättra sina produkters miljöprestanda ur ett livscykelperspektiv vara av intresse, som ett mått på företagets allmänna miljöarbete och hur framsynta de är inom miljöområdet. EU-kommissionen rekommenderar också att företag redogör för t ex avfallskostnader, vilket har viss anknytning till produkten. Intressant i sammanhanget vore om företagen redovisade kostnaderna för producentansvarsregler.

Samtidigt är det tveksamt om de finansiella aktörerna skulle kunna använda sig av miljöinformation om produkter på ett bra sätt, eller ens är intresserade av denna ty av information i dagsläget. Det kunde därför vara intressant att undersöka vilken typ av produktinformation som olika finansiärer är intresserade av. Ytterligare ett område av stort intresse rör verktyg för att bearbeta produktinformation så att denna kan ge underlag för finansiella beslut (t ex utvärdering av hur väl produkterna uppfyller förväntade framtida lagkrav etc.). För närvarande är det tveksamt om de finansiella aktörerna kan använda sig av produktrelaterad miljöinformation på ett bra sätt, och en ändring av Årsredovisningslagen torde knappast vara aktuell för tillfället.

¹⁸⁹ Bokföringsnämnden. (1998). BFN U 98:2: *Miljöinformation i förvaltningsberättelsen*.

¹⁹⁰ Regeringens proposition 1996/97:167. *Miljöredovisning och miljöinformation i näringslivet*, s. 21.

¹⁹¹ Regeringens proposition 1996/97:167. *Miljöredovisning och miljöinformation i näringslivet*, s. 21.

4.6 En utveckling av det nuvarande systemet för tillstånd och tillsyn

Lagstiftningen skulle även kunna bidra till att produktfrågor kommer upp på agendan inom ramen för existerande system för tillstånd och tillsyn över miljöfarlig verksamhet, främst inom följande fyra områden:

1. miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsansökningar;
2. tillstånd för miljöfarlig verksamhet (villkor för tillstånd);
3. tillsyn;
4. informationsinsatser från myndigheterna;
5. miljörapporter.

Dessa områden har diskuterats ovan under avsnitt 3.2. I nuläget används instrumenten huvudsakligen för att förbättra miljöpåverkan från produktionsfasen i en produkts livscykel, men kan eventuellt användas i ett vidare perspektiv och täcka in:

1. produktens miljöegenskaper (d v s inneboende egenskaper hos produkten som har betydelse för produktens påverkan på miljön);
2. fler faser av produktens livscykel och/eller fler processer (d v s miljöpåverkan under en produkts livscykel som inte är direkt knuten till produktens egenskaper).

Att undersöka detta närmare är intressant av flera skäl:

1. Den nuvarande miljölagstiftningen omfattar ett stort antal företag, och stora resurser läggs ner på MKB, tillståndsansökningar, tillsyn m m. Detta innebär att om produktfrågor integreras i detta system så kan de beaktas på ett kostnadseffektivt sätt. Inga ”nya” system för att jobba med produkterna behöver skapas.¹⁹²

2. Det kan finnas stora fördelar i att frågor rörande produkterna miljöpåverkan blir ett *inlag i företagskulturen* redan från början. Genom att starkare betona redovisning av produktens miljöpåverkan vid t ex MKB och tillståndsansökan, så kommer lagstiftningen att styra företagskulturen redan innan en verksamhet har startat upp. Detta har klara fördelar jämfört med en situation där företagen i ett senare skede försöker inkorporera produktfrågor i verksamheten. I detta sammanhang är det viktigt att poängtera att miljölagstiftningen är viktigt inte bara för att den sätter prioriteringar för företagens miljöarbete, utan också för att den till stor del torde *påverka olika aktörers uppfattning om miljöproblemen*. Ett livscykelperspektiv som utgår från produkten gör aktörerna mer medvetna om produkters miljöbelastning ur ett livscykelperspektiv.

¹⁹² Denna punkt är relevant för indirekta miljöaspekter överhuvudtaget, även i branscher där inga fysiska produkter tillverkas. Se t ex Bruhn-tysk, S. och Eklund, M. (2002). *The aspect of natural resources in environmental impact statements for Swedish bioenergy plants*. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 4, Nr. 1 (March 2002), pp. 67-82.

3. Att införa generella regler kan ofta komma i konflikt med det internationella regelverket, speciellt kravet på proportionalitet inom EG-rätten (se kapitel 3). Genom att ställa mer individuella krav i t ex tillståndsgivningen, vilka utgår från det enskilda företagens situation, kan sådana konflikter i viss mån undvikas.

4. Eftersom tillsynsmyndigheterna redan har börjat ställa nya typer av krav inom ramen för MKB och tillstånd som berör produktens påverkan ur ett livscykelperspektiv, så bör vi öppna upp för diskussion och forskning inom området. I annat fall finns en risk att företagen drabbas av oskäligen krav.

Samtidigt bör poängteras att finns det ett stort antal begränsningar, t ex:

- Det är i första hand tillverkande företag som är av intresse här. För importerade varor finns begränsade möjligheter att ställa krav på process- och produktionsmetoder. Det är också svårare att ställa krav på egenskaperna hos importerade varor än de som är tillverkade i Sverige. Diskriminering av inhemsk industri är dock i princip tillåten (under vissa förutsättningar).
- Det går inte beakta vissa aspekter inom ramen för tillstånd och tillsyn, t ex vilka produkter som ska tillverkas eller hur de marknadsförs. Vidare finns gränser för vilka åtgärder som kan vidtas med stöd av MB (se kap 3).
- I princip ska uppgifter som krävs in vid tillståndsansökningar, i miljörapporter m.m. vara *behövliga* för tillstånds- och tillsynsmyndigheterna vid prövning och tillsyn. Uppgifter som "är bra att ha" ska inte krävas in. Men MB, och mer specifikt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap, öppnar för en bredare prövning vid tillståndsgivningen vilket bör innebära att mer information kan krävas in.
- Det går inte att helt undvika konflikter med t ex EG:s regelverk genom individuella tillståndsvillkor. Enligt likabehandlingsprincipen bör liknande företag omfattas av liknande krav. Om exempelvis samtliga företag inom en sektor förbjuds att använda en viss kemikalie i en viss process (genom tillstånd eller tillsyn) är detta i princip att likställa med ett generellt förbud och kan då komma i konflikt med t ex EG:s regelverk. Samtidigt bör påpekas att olika företag inom samma bransch kan ha olika processer, vilket innebär att situationen ovan inte behöver uppstå.
- Redan nu är den svenska tillståndprocessen relativt dyr och tidsödande, och det har framförts åsikter om att nuvarande regler ibland kan hindra utökning av verksamhet och nyetableringar. Att i denna situation utöka kraven på företagen vid tillståndsansökningar är naturligtvis känsligt.
- Om tillstånds- och tillsynsmyndigheter ska jobba mer med produktfrågor kan det finnas behov av mer kunskap om t ex miljöanpassad produktutveckling och livscykelmetodik, så att myndigheterna vet vilken information de ska begära in från verksamhetsutövare och hur denna ska värderas.
- Även metoder för prioritering och planering av tillsynen behöver utvecklas från ett perspektiv där produkten och produktsystemet sätts i fokus. Idag finns ingen metodik som kan användas för en mer produkt/livscykelbaserad tillsyn.

Som framgår av punkterna ovan så kommer det att ta lång tid att inkorporera produktfrågorna i det nuvarande systemet. Detta bör ses som en långsiktig, stegvis process.

4.6.1 Miljökonsekvensbeskrivningar och tillståndsansökningar

Som diskuterats i kapitel 3 så öppnar de allmänna hänsynsreglerna möjligheter att göra en bredare prövning vid tillståndsärenden. Då hänsynsreglerna är ganska allmänt hållna så behöver en praxis etableras för vilken typ av information som skäligen kan krävas av de sökande i tillståndsärenden.

Den information som kommer in i tillståndsärenden ger ett beslutsunderlag för tillståndsmyndigheten, och kan också ligga till grund för de tillståndsvillkor som sätts.

Nedan diskuteras några möjligheter att begära in information avseende produktens egenskaper respektive olika faser i produktens livscykel. Det finns möjlighet att kräva kompletteringar av både MKBn och tillståndsansökan. Nedan används ordet tillståndsansökan genomgående.

4.6.1.1 Information om produktens miljöegenskaper

En första fråga är om tillståndsansökan bör innehålla en översiktlig beskrivning av hur produkternas inneboende egenskaper påverkar miljön (under hela livscykeln), samt hur företaget avser att arbeta för att minska denna miljöpåverkan, i de fall företaget har en rimlig möjlighet att göra detta. En rad frågor kan bli aktuella, t ex

1. vilka ämnen som ingår i produkter – speciellt farliga ämnen
2. emissioner från produkt under användning, återvinning, deponi eller förbränning
3. om produkten kan återanvändas, eller återvinnas med avseende på material/energi
4. om/hur företaget avser att arbeta med livscykelmetodik och produktdesign för att förbättra produkternas miljöprestanda ur ett livscykelperspektiv
5. hur sökanden avser att förse köpare med information om hur produkten bör användas för att minimera miljöpåverkan och hur uttjänt produkt ska tas om hand
6. hur sökanden avser att påverka leverantörernas miljöarbete

Punkt 1-2 är problematiska:

- *Ämnen i produkter.* Om produkterna ändras ofta är det svårt att redogöra för vilka ämnen som ingår och i vilka koncentrationer. Det kan vara svårt eller dyrt för vissa tillverkare att kontrollera vilka ämnen som finns i råvaror och delkomponenter. Ibland är det också ytterst svårt att påverka innehållet av råvaror, då det inte alltid går att välja leverantör, eller därför att ingen leverantör vill garantera innehållet. Kunden måste också acceptera produkten. Vidare bör lagstiftningen undvika att skapa monopolsituationer, eller i alltför hög grad begränsa tillverkarens möjligheter att välja leverantör. Därför måste i varje enskilt ärende prövas vad som är rimligt. I samband med Naturvårdsverkets MARS-projekt diskuterades frågan om produkter. Deltagarna kom fram till slutsatsen att det borde vara möjligt att kräva att en MKB inkluderar

uppgifter om t ex produkternas innehåll av bly, kvicksilver, bromerade flamskyddsmedel och andra miljöskadliga föreningar.¹⁹³

- *Emissioner från produkterna under olika faser i livs cykeln.* Det kan vara svårt att redogöra för emissioner av delvis samma skäl som angetts ovan. Vidare torde emissionsnivåer i hög grad bero på hur produkterna används, vilket inte ligger inom tillverkarens kontroll. Därför kan det även i bästa fall endast krävas att tillverkarna redogör för emissioner vid normal användning.

Punkterna 3-6 ovan framstår som relativt rimliga. Sökanden bör kunna redogöra i allmänna drag för hur denne avser att minimera produktens belastning ur ett livscykelperspektiv. Vidare bör sökanden kunna tala om hur denne avser att förse köparna med relevant miljöinformation, och hur de ska påverka leverantörernas miljöarbete.

Här bör påpekas att det kan finnas stora skillnader i vad som bör/kan krävas när en sökande har sökt tillstånd till en ny verksamhet, jämfört med när ett tillstånd söks för t ex en utökning av befintlig produktion.

4.6.1.2 Miljöinformation om produktens livscykel

Det är inte endast produktens egenskaper som är av intresse utan också – och kanske i högre grad - miljöpåverkan från olika delar av produktens livscykel. I en workshop arrangerad Naturvårdsverket under MARS-projektet diskuterades bl a vilken typ av information som kunde krävas in vid tillståndsärenden.¹⁹⁴ Bl a framfördes att följande frågor borde kunna behandlas i en tillståndsansökan:

-energieffektiviseringar och bränsleval, samt möjlighet till anslutning till fjärrvärmnät;
-transporter till och från anläggningen, och logistiklösningar, inklusive frågan om användning av järnvägsnätet.

Vid workshopen diskuterades också möjligheten att beakta produktfrågor i stort. En viktig synpunkt är att MKBn i större utsträckning bör beakta också indirekta effekter, och att detta får genomslag när alternativa lösningar diskuteras.¹⁹⁵

Viss typ av information som Naturvårdsverket har börjat efterfråga i tillståndsärenden har ganska stor relevans för produktens livscykel. T ex har begärts att transporter till och från en fastighet ska redovisas, och transporter utgör en stor del av den totala miljöpåverkan för de flesta produkter. Vidare har Naturvårdsverket begärt att företag ska redogöra för hur de ställer miljökrav vid inköp av råvaror¹⁹⁶ och transporter, vilket kan ha mycket stor betydelse för produktens miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Andra frågor av intresse är t ex kemikalieanvändningen vid tillverkningsprocesserna. Att kräva information om produktens livscykel framstår i de flesta fall som mindre kontroversiellt än att kräva information om produkten som sådan. Dock bör den information som krävs in kunna användas av tillståndsmyndighet och ligga till grund för någon typ av villkor.

¹⁹³ Naturvårdsverket. (2000). *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*. Naturvårdsverkets rapport 5129. s.143.

¹⁹⁴ Naturvårdsverket. (2000). *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*. Naturvårdsverkets rapport 5129.s.72ff.

¹⁹⁵ Naturvårdsverket. (2000). *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*. Naturvårdsverkets rapport 5129.

Naturvårdsverket, Solna, s.81. Se även Bruhn-tysk, Sara, Eklund, Mats. (2002). *The aspect of natural resources in environmental impact statements for Swedish bioenergy plants*. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 4, Nr. 1 (March 2002), pp. 67-82.

¹⁹⁶ Detta kan självklart även påverka produktens faktiska egenskaper i vissa fall.

4.6.2 Produktfrågor i tillståndsvillkor

Nästa fråga rör möjligheten att ställa villkor som omfattar produkterna. Även här bör en distinktion göras mellan villkor som reglerar produkten direkt och villkor som reglerar produktens miljöpåverkan i ett livscykelperspektiv.

Genom det så kallade "allmänna villkoret" kan företag bli bundna av de utfästelser de gjort i sin tillståndsansökan. Därmed kan de krav som ställs på tillståndsansökan (föregående avsnitt) få betydelse för tillståndsvillkoren. Möjligheten för tillståndsmyndigheten att använda sig av det "allmänna villkoret" och de problem som finns är för närvarande föremål för diskussion och utredning, och det kommer inte att diskuteras närmare här.

4.6.2.1 Villkor avseende produktens miljöegenskaper

Här finns det anledning att iaktta mycket stor försiktighet då villkor rörande produkten kan få stora konsekvenser, vilket också har diskuterats tidigare i denna rapport. Normalt sett bör produkter regleras i lagstiftning och *inte* i tillståndsvillkor, men i vissa undantagsfall kan det eventuellt vara befogat att inkludera produktfrågor i tillståndsvillkoren. Till exempel kan det finnas produktgrupper som har en stor miljöpåverkan, vilken inte regleras i lagstiftningen (till exempel innehållet av kemikalier). Några möjliga exempel kan vara:

1. villkor avseende tillåten mängd av vissa (farliga) ämnen i produkten
2. villkor avseende tillåtna emissioner av ämnen från produkten, till exempel vid användning, deponi eller förbränning
3. villkor avseende hur uttjänt produkt ska tas om hand
4. redovisning till till exempel tillsynsmyndighet av mängd av ämnen i produkten
5. villkor om skyldighet att redovisa/diskutera arbetet med miljöförbättringar av produkten till tillsynsmyndighet
6. villkor avseende skyldighet att förse köpare med information om hur produkten bör användas/tas om hand för att minimera miljöpåverkan

De punkter som nämns ovan framstår som rimliga om produkterna ger upphov till stor miljöpåverkan, vilken inte omfattas av annan miljölagstiftning. Dock kan det vara förenat med stora praktiska svårigheter att ställa villkor på produkterna. Möjligheten att uppfylla punkt 1 ovan kan till exempel delvis ligga utanför tillverkarens kontroll, då den kan vara beroende av kvaliteten på material från underleverantörer. Även möjligheterna att uppfylla villkor enligt punkt 2 kan vara beroende av hur produkten används och därmed ligga utanför tillverkarens kontroll. Punkt 3 har den svagheten att tillsyn/kontroll inte kan utföras om tillverkaren/producenten upphört med verksamheten. Därmed kan lagstiftning om producentansvar vara en bättre lösning i vissa fall¹⁹⁷. Punkterna 4-6 framstår som något mindre problematiska då de främst handlar om information. Uppfyllandet av punkt 4 kan dock vara förenat med stora kostnader för tillverkaren.

I Naturvårdsverkets MARS-projekt konstaterades att det borde vara möjligt att kräva att en MKB inkluderar uppgifter om till exempel produkternas innehåll av bly, kvicksilver, bromerade flamskyddsmedel och andra miljöskadliga föreningar, och ställa krav på att

¹⁹⁷ Problemet med "övergivna" produkter är alltid aktuellt när producentansvar för uttjänta produkter diskuteras. Det krävs mekanismer som säkerställer ett miljövänligt omhändertagande av dessa produkter.

dessa ämnen byts ut mot mindre miljöskadliga alternativ om samma funktion kan uppnås.¹⁹⁸ Produktvalsprincipen bör kunna läggas till grund för villkor där vissa ämnen förbjuds, då tillståndsmyndigheten vet att det finns ekonomiskt gångbara alternativ.

Det är fortfarande oklart hur långtgående krav som kan ställas på produkterna i tillståndsvillkor. Det finns en risk att villkoren blir så svaga att det är svårt att utöva tillsyn.¹⁹⁹

En möjlighet är att ställa upp villkor som stadgar att företaget ska gå igenom produktens miljöegenskaper med tillsynsmyndigheten och diskutera förbättringar. Denna typ av villkor har använts avseende produktvalsprincipen (se avsnitt 3.2.5). För att ett sådant villkor ska bli effektivt bör dock tillsynsmyndigheterna ha god branschkunskap.

4.6.1.1 Villkor avseende produktens livscykel

Villkor avseende miljöpåverkan under produktens livscykel (som inte direkt relaterar till produktens egenskaper) är något mindre problematiska. Alla villkor berör någon del av produktens livscykel, och därmed handlar det i första hand om vilket genomslag de allmänna hänsynsreglerna får vid tillståndsprövningen, samt var gränserna för MB går. Naturvårdsverket har startat upp en process för att få in mer information i tillståndsärenden, och eventuellt kommer detta att resultera i att även villkoren täcker in fler aspekter än tidigare (se avsnitt 3.2.4).

Villkor av speciellt intresse för produktens miljöprestanda kan röra t ex vilka miljökrav som ställs på leverantörer av råvara och transporttjänster, vilka energikällor som används, energieffektivitet, energianvändning vid tillverkning och transport av produkter, samt avfallshantering. Frågan om krav som ställs på leverantörer är problematisk. Verksamhetsutövaren kan ställa krav på leverantörernas miljöprestanda, och kan således påverka dessa, men har inte full rådgighet över deras agerande. Det är oklart om/hur villkor kan ställas som reglerar tredje parts agerande. För flertalet av de villkor som kan ställas krävs att stor hänsyn tas till utformningen. De måste vara tydliga, möjliga att efterleva, och möjliga att kontrollera. Vidare bör de inte vara oskäligen ekonomiska eller konkurrenssynpunkt, eller ingripa i markandsmekanismerna. T ex bör ett villkor som innefattar miljöarbetet i leverantörskedjan (om den typen av villkor ens är tänkbara) inte leda till att företagets verksamhet riskeras för att de inte kan finna lämpliga leverantörer, eller att de i praktiken blir ytterst beroende av vissa leverantörer. Även andra typer av villkor, t ex avseende energieffektivitet, kan vara svåra att utforma. Oftast torde det vara lättare att kräva att företagen redovisar sitt arbete med t ex miljöarbete i leverantörskedjan eller energieffektivitet, än att ställa absoluta krav på prestanda inom dessa områden.

4.6.3 Produktfrågor i tillsynen

Tillsynen har diskuterats i avsnitt 3.2.6. Som framgår finns begränsad erfarenhet av att jobba med produktfrågor i tillsynen. Det saknas också metodik för att jobba med produktens miljöegenskaper och produkternas miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Det bör dock finnas en stor potential att jobba mer med produktfrågor inom tillsynen. Förutom att detta skulle göra tillsynen mer komplett (ett "helhetsperspektiv"), så är det

¹⁹⁸ Naturvårdsverket. (2000). *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*. Naturvårdsverkets rapport 5129 s.143.

¹⁹⁹ Naturvårdsverket. (2000). *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*. Naturvårdsverkets rapport 5129s.143.

också troligt att tillsynsmyndigheternas personal skulle uppleva detta som positivt, förutsatt att de erbjuds relevant utbildning.

En process mot en mer ”livscykelinriktad” tillsyn har redan startats upp. T ex jobbar Kemikalieinspektionen med metodik för att få in data om kemikalier i produktkedjan.

Tillsyn kan i vissa fall komplettera tillståndet, då tillsyn kan riktas mot fler aktörer i livscykeln. Exempelvis kan inga villkor ställas på tillverkaren avseende miljöanpassning i de delar av livscykeln där tillverkaren har ytterst begränsad möjlighet att påverka. I detta fall kan tillsynen användas som komplement²⁰⁰.

I framtiden kommer tillsynen eventuellt att förändras mot en systemtillsyn, som bygger mer på att företagen själva utför tillsynen i högre utsträckning, och myndigheternas roll blir att förse företagen med expertis på områden där detta inte finns, t ex produktdesign. Det bör dock påpekas att detta framtidsscenario stämmer dåligt överens med dagens verklighet. För att förverkliga den krävas att företagen tar ett stort eget ansvar för laguppfyllnad samt att tillsynsmyndigheterna utvecklar den kompetens som krävs.

4.6.4 Informationsinsatser från tillsynsmyndigheterna

Informationsinsatser från tillsynsmyndigheterna diskuterades i avsnitt 3.2.7. Verksamhetsutövares tillgång till information kan ha stor betydelse för deras förmåga att leva upp till regelverket och förbättra sitt miljöarbete. I avsnitt 3.2.7 berördes förslaget om utvecklingen av mer användarvänlig och verksamhetsanpassad information om kemikalier. Detta kunde åstadkommas genom att göra materialet mer användarvänligt och anpassa det till olika verksamheter, samt genom att göra mer material tillgängligt på Internet. Eventuellt kan samma strategi användas för information om miljöanpassad produktutveckling, t ex allmänna riktlinjer, checklistor och goda exempel (fallstudier), vilken är anpassad efter målgruppen (bransch, storleken på företag, etc.). Nuvarande frivilliga strategier inom området miljöanpassad produktutveckling verkar till stor del ha byggt på att *regionala* nätverk har skapats, t ex med företag och universitet. Det bör dock finnas utrymme även för mer *branschanpassade* lösningar. De olika projekt för miljöanpassad produktutveckling som görs i Sverige är inte koordinerade, och att en bättre koordination krävs för att bedöma behovet av material och utbildning²⁰¹.

4.6.5 Produktfrågor i miljörapporten

Avsnitt 3.2.8 redogör för de förändringar som nyligen gjorts i föreskrifterna om miljörapporter. Flera av dessa förändringar berör redovisning av produktdata. I det ursprungliga förslaget om ändringar i föreskrifterna ställdes ännu högre krav på livscykelrelaterad miljöinformation om produkterna. Detta förslag drogs tillbaka då vissa remissinstanser ansåg att det kunde bli alltför dyrt. I ett längre tidsperspektiv kan det dock antas att miljörapporterna kommer att kräva mer redovisning av produkternas miljöpåverkan än vad som är fallet idag.

²⁰⁰ Naturvårdsverket. (2000). *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*. Naturvårdsverkets rapport 5129.s.72 f.

²⁰¹ Tukker, A., Haag, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: European state of the art*. IPTS, Brussels-Luxembourg.

Det innebär ett problem för industrin att ställa om tänkandet till att beakta produkters miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. Detta kräver också nya mätmetoder och angreppssätt. Det är dock knappast orimligt att kräva att industrin börjar redovisa mer information om produkternas miljöegenskaper och deras miljöpåverkan under livscykeln, förutsatt att de utökade kraven kommer stegvis.

Exakt vilken typ av information som kan/bör krävas in bör utredas närmare. Ett kriterium bör vara att den efterfrågade informationen kan användas av tillsynsmyndigheterna vid tillsyn.

Utökade krav om rapportering av produkter bör koordineras med eventuella krav på obligatorisk livscykelinformation inom en produktgrupp (se avsnitt 4.3).

LAGSTIFTNINGENS ROLL I DEN
INTEGRERADE PRODUKTPOLITIKEN

5 Lagstiftningens samverkan med andra styrmedel inom den integrerade produktpolitiken

5.1 Allmänt om samverkan mellan olika miljöstyrmedel

Samverkan mellan olika styrmedel på miljöområdet är intressant av flera skäl:

- *Styrmedlen kan komplettera varandra.* T ex så är lagstiftningens roll ofta att säkra en miniminivå för miljöarbetet hos företag, medan andra initiativ (t ex miljömärkning eller miljökrav vid upphandling) ger företagen incitament att gå längre. Vidare kan olika styrmedel rikta sig mot olika aktörer eller olika miljöaspekter. Exempelvis så riktar sig olika system för kommunicering av produkters miljöegenskaper (miljömärkning respektive miljövarudeklarationer) mot olika typer av användare.
- *Styrmedlen kan samverka och stödja varandra.* Många styrmedel kan samverka. Exempelvis kan informationsinsatser ofta kombineras med andra typer av styrmedel. Det finns även exempel på när olika styrmedel inte bör kombineras. Exempelvis kan det ibland vara ineffektivt att använda både administrativa och ekonomiska styrmedel samtidigt för att lösa ett visst miljöproblem.²⁰²
- *Styrmedlen kan samordnas så att dubbelarbete undviks.* Det är rimligt att olika styrmedel på miljöområdet samordnas i möjligaste mån för att undvika merarbete. Ett exempel på ett initiativ för samordning av lagkrav och frivilliga styrmedel är att EMAS-registrerade verksamheter kan ersätta textdelen i de obligatoriska miljörapporterna med den verifierade miljöredovisning som krävs enligt EMAS, vilket gör att visst dubbelarbete kan undvikas.²⁰³

Frågan om synergieffekter är ytterst aktuell, då industrin inte bör omfattas av ett alltför stort antal krav. Intelligent lösningar måste identifieras där synergieffekter uppstår.

Det kanske mest diskuterade exemplet rörande synergieffekter mellan olika styrmedel i litteraturen är troligen i vilken mån miljörevisioner i företag med ett certifierat miljöledningssystem (ISO 14001 eller EMAS) kan samverka med/komplettera myndigheters tillsyn i företagen. Det finns förhoppningar om att den frivilliga revisionen till viss del kan ersätta myndigheternas tillsyn. För närvarande verkar det som om dessa förhoppningar har varit väl optimistiska.²⁰⁴

²⁰² Se Gunningham, N., and Grabosky, P. 1998. *Smart regulation. Designing Environmental Policy.*

²⁰³ Detta gäller under förutsättning att miljöredovisningen innehåller samtliga uppgifter som krävs enligt NVs föreskrifter om miljörapporter (NFS 2000:13). Se även Naturvårdsverkets allmänna råd om miljörapporter.

²⁰⁴ Se Riksrevisionsverket. (2001). *SWEDACs kontroll av miljöcertifieringsorgan – en granskning.* RRV2001:27, Stockholm 2001. Den miljöredovisning som krävs i EMAS kan dock användas som en del av miljörapporten enligt svenska regler. I Danmark har EMAS-registrerade företag fått sänkt tillsynsavgift.

5.2 Samverkan mellan olika miljöstyrmedel inom produktområdet

Inom ramen för IPP diskuteras en mängd styrmedel och verktyg. De flesta av dessa styrmedel har en direkt koppling till produkters miljöprestanda. Andra, t ex miljöledningssystem, har ingen direkt koppling till produkter (detta gäller både standarderna för miljöledningssystem och den praktiska användningen av miljöledningssystem i de flesta organisationer), men har en stor potential för att åstadkomma förbättringar i produktsystem om produktfrågorna integreras i styrmedlen. Den stora mängden styrmedel och verktyg som finns på produktområdet kan ses som både en svaghet och en styrka. Då det är komplicerat att jobba med förbättringar av produkters miljöprestanda ur ett livscykelperspektiv kan ett stort antal instrument behövas för att nå olika aktörer i olika delar av livscykeln. Samtidigt kan den stora mängden styrmedel göra det svårare att få överblick över området och eventuellt leda till dubbelarbete i förlängningen. Vidare kan den stora mängden styrmedel lätt leda till slutsatsen att stora framsteg har gjorts för att miljöanpassa produkter, vilket inte nödvändigtvis är sant. Ännu ett problem är att olika aktörer eventuellt måste välja vilka verktyg de vill använda, då de inte har resurser nog att jobba med samtliga de verktyg som står till buds²⁰⁵.

Avsnitt 2.3 innehåller en genomgång av olika styrmedel på produktområdet. Det är av stort intresse att utreda hur dessa kan samverka med varandra. Det finns dock ytterst lite litteratur om samordningen av styrmedel och verktyg inom produktområdet.

Nordiska Ministerrådet har initierat en undersökning av relationer och synergieffekter mellan olika typer av miljöinformationssystem (miljömärkning typ I, och miljövarudeklarerationer typ III) och miljöledningssystem²⁰⁶. Där diskuteras existerande och potentiella synergieffekter i samspelet mellan olika informationssystem och ledningsverktyg. En slutsats är att samspelet kan förbättras.

5.3 Samverkan mellan lagstiftningen och andra miljöstyrmedel på produktområdet

Avsnitt 2.8 har diskuterat varför ”hårda” styrmedel kan vara nödvändiga på produktområdet. Där behandlas problemet med att i alltför hög grad lita till frivilliga och relativt svaga ekonomiska styrmedel. Lagstiftning är dock mindre nödvändig när andra initiativ har visat sig effektiva för att miljöanpassa produkterna i en varugrupp, t ex teknikupphandlingar. Frågan är dock inte bara när lagstiftning är nödvändig, utan också hur lagstiftningen kan och bör samverka med andra styrmedel. Detta behandlas nedan.

²⁰⁵ I detta sammanhang finns viss anledning att ifrågasätta effektiviteten hos de verktyg som används.

Exempelvis har ett stort antal svenska företag spenderat stora resurser på att införa miljöledningssystem, men det anförs ofta i att de miljöförbättringar som dessa genererat hittills är ytterst marginella.

²⁰⁶ Edlund, S., Leire, C., Thidell, Å. (2002). *Svanens roll i förhållande till andra miljöinformationssystem och miljöledning*. Rapport till Nordiska Ministerrådet. IIIIEE, Lunds universitet.

5.3.1 Produktlagstiftningens påverkan på andra styrmedel

På ett mer allmänt plan skulle ett större fokus på produkter i miljölagstiftningen kunna få en stor påverkan på andra frivilliga instrument. En första fråga är om ett större fokus på produkter i miljölagstiftningen kan öka intresset för produktfrågor inom ramen för frivilliga instrument. Ett exempel rör miljöledningssystem:

Exempel: *Många större tillverkande företag i Sverige har idag ett certifierat miljöledningssystem (vanligen ISO 14001) eller jobbar aktivt med att införa ett sådant, men många av dessa företag jobbar inte aktivt med de egna produkterna inom ramen för miljöledningssystemen²⁰⁷. Genom att starkare betona produkter i lagstiftningen kommer företagen att tvingas se mer på den sidan av miljöarbetet, då standarderna för miljöledning kräver att lagstiftningen följs och beaktas vid sättandet av miljömål. Det blir därmed svårare för företag, konsulter och certifieringsorgan att ignorera de indirekta miljöaspekter som är förknippade med produkterna. Vidare bör det vara intressant för företagen att integrera produktfrågorna i miljöledningssystemet av effektivitetsskäl. Om t ex lagstiftningen ställer vissa krav på miljöinformation om produkter bör det vara effektivt att ta fram denna information inom ramen för miljöledningssystemet²⁰⁸.*

Andra möjligheter finns. T ex kan ett större fokus på produktfrågor i miljölagstiftningen leda till att företag lyfter fram produktfrågorna mer i den frivilliga miljöredovisningen.

Vidare kan diskuteras om mer fokus på produkter i lagstiftningen stimulerar intresset för frivilliga instrument:

Exempel 1: *Att ställa krav på att producenter redovisar vissa livscykeldata bör kunna leda till ett ökat intresse för /ökad kunskap om miljövarudeklarationer i stort. Vidare kan krav på information bygga på kriterier inom miljömärkningen, och på detta sätt stimulera intresset för miljömärkning. Genom krav i lagstiftningen måste företag ta fram information om produkter som sedan kan användas inom fler områden.*

Exempel 2: *I förslaget på EEE-direktiv²⁰⁹ förenklas förfarandet för företag som har miljömärkta produkter (observera att de ska vara miljömärkta enligt EU:s miljömärkningsprogram) eller är EMAS-registrerade. På så sätt kan lagstiftningen ge direkta fördelar till de företag som använder sig av frivilliga instrument.*

²⁰⁷ Se t ex Institutet för Verkstadsteknisk Forskning. (1999). *Miljöledningssystem – papperstiger eller kraftfullt verktyg*. IVF-skrift 99830. IRIS MILJÖ, Stockholm.

²⁰⁸ Se vidare Edlund, S., Leire, C., Thidell, Å. (Kommande rapport för Nordiska Ministerrådet). *Svanens roll i förhållande till andra miljöinformationssystem och miljöledning. En inledande studie*.

²⁰⁹ European Commission. (2001). *Working paper for a proposed directive of the European parliament and of the council on the impact on the environment of electrical and electronic equipment (EEE)*.

De personer som intervjuats under arbetet med denna rapport har gett uttryck för uppfattningen att ett ökat fokus på produkter i miljölagstiftningen även bör stimulera intresset för frivilliga instrument.²¹⁰

Ett område där lagstiftningen har haft betydelse för frivilliga initiativ rör de obligatoriska miljörapporterna. Dessa har använts som underlag då krav för miljömärkning har ställts upp för olika produktgrupper²¹¹.

5.3.2 Stödja krav från andra aktörer

Lagstiftningen kan ställa krav på produktinformation som kan användas av olika aktörer för att ställa krav på tillverkaren:

Exempel: Genom att kräva att företag offentligt redovisar vissa produktdata (krav på obligatorisk miljöinformation) så får företagen själva en bättre kunskap om den miljöpåverkan som produkten ger upphov till, och kan vidta de åtgärder som är mest effektiva för att minska denna miljöpåverkan. Vidare så får tillsynsmyndigheter, kunder (inklusive offentliga och privata inköpare), miljöorganisationer och andra intressenter en bättre bild av de miljöproblem som finns och kan därmed ställa relevanta miljökrav på företag samt jämföra olika produkter.

Vidare bör lagstiftningsåtgärder kunna samverka med andra processer inom näringslivet.

Exempel: De obligatoriska miljörapporterna för A, B och C-verksamhet kan utformas så att offentliga och privata inköpare kan använda sig av informationen när de utvärderar en leverantör. Vidare bör informationen kunna användas av företag som utvärderar potentiella underleverantörer. Detta kräver att information presenteras på ett tillgängligt sätt.

Trots de stora resurser som läggs ner på att färdigställa miljörapporter så används de i första hand av tillsynsmyndigheterna. Det torde inte förekomma att företag använder sig av miljörapporterna för att utvärdera underleverantörers miljöarbete, trots den rikliga informationen. Ofta begärs de inte ens in som en del av underlaget vid anbud. Miljörapporterna anses som långa, svårbegripliga och relativt ointressanta. Genom att öka läsvärdet och tillgängligheten så bör det finnas stor potential för en ökad användning av den tillgängliga informationen. De industrirepresentanter som intervjuats i samband med detta projekt har ansett att miljörapporterna bör bli mer intressanta för deras syften genom de nya informationskrav om produkter som tillkommit.

²¹⁰ Ett möjligt scenario är förstås att lagstiftningen kommer att ställa så höga krav att de frivilliga instrumenten inte är nödvändiga (t ex krav i miljörapporten gör de frivilliga miljövarudeklarationerna onödiga).

Risken är då att det inte finns incitament att ta fram produkter som är bättre än lagkraven.

²¹¹ Intervju med Åke Thidell, Internationella miljöinstitutet, Lund, december 2001.

5.3.3 Andra styrmedels påverkan på produktlagstiftningen

Det kan även diskuteras hur andra styrmedel kan påverka lagstiftningen. En första slutsats är att den kunskap som tas fram t ex inom ramen för LCA eller MVD kan användas som informationsunderlag vid lagstiftningsinitiativ inom produktområdet samt vid tillståndsprovningar och tillsyn. Informationen ger kunskap om vilken miljöprestanda som är möjlig att nå ("bästa möjliga teknik för produktsystem"). Detsamma gäller för miljömärkningskriterier: Dessa kan omvandlas till tvingande lagkrav över tiden. Kriterier för miljömärkning, information i LCA och MVD m.m. bör även kunna användas av tillsynsmyndigheter som informationsunderlag.

5.4 Lagstiftningens samverkan med informationsinsatser

En ytterligare dimension ges genom att lagstiftningen sätts i samband med de informationsinsatser som de centrala myndigheterna gör. Ett exempel är KEMIs begränsningslista och OBS-lista. Därför bör ökade krav på företag rimligtvis koordineras med information, vilken är anpassad efter målgruppen (t ex är material som tagits fram av större företag sällan lämpade för mindre företag, och det finns skillnader mellan olika branscher).

LAGSTIFTNINGENS ROLL I DEN
INTEGRERADE PRODUKTPOLITIKEN

6 Lagstiftning inom tjänstesektorn

Traditionellt sett är tjänstesektorn något eftersatt jämfört med den tillverkande sektorn både inom miljöpolitiken i stort och när det gäller lagstiftande åtgärder. En politik som syftar till att stimulera en mer hållbar produktion och konsumtion måste dock i en framtid även omfatta tjänster. Det finns ett antal anledningar till varför miljöpåverkan från tjänstesektorn förtjänar att undersökas närmare:²¹²

- Tjänstsektorns del av BNP ökar stadigt i Sverige och andra industrialiserade länder, och endast en mindre del av arbetskraften jobbar inom produktionen. I en ekonomi som baseras på tjänster krävs det strategier för att komma åt den (ofta diffusa) miljöpåverkan som tjänsterna ger upphov till.
- Uppfattningen att tjänstesektorn är en relativt ”ofarlig” sektor med betydligt mindre miljöpåverkan än tillverkningssektorn har börjat ifrågasättas. T ex har den konstanta ökningen av antalet gods- och persontransporter en stor miljöpåverkan.
- Det finns en betydande potential för miljöförbättringar i tjänstesektorn. Det finns anledning att anta att denna kan vara större än inom tillverkningssektorn i vissa branscher (åtminstone i länder med en progressiv miljölagstiftning), då tjänstesektorn har jobbat mindre aktivt med miljöfrågor. Det kan därmed vara mer kostnadseffektivt att jobba med miljöförbättringar på tjänstesidan. Statistik från tjänstesektorn visar att miljöpåverkan/tjänst ofta skiljer sig starkt åt mellan olika verksamhetsutövare²¹³.
- Tjänstesektorn har stor betydelse även för produkters miljöpåverkan. En allt större andel produkter importeras till Sverige, och olika aktörer har stor betydelse för vilka produkter som importeras, hur produkterna designas, marknadsförs, säljs och används.
- Ytterligare en diskussion som pågår inom ramen för det svenska IPP-arbetet rör möjligheten att ersätta produkter med tjänster i förekommande fall, som ett sätt att minska miljöbelastningen per tjänst (funktionsförsäljning).²¹⁴ En sådan strategi kräver att tjänsternas miljöbelastning utvärderas, så att jämförelser mellan dagens produktsystem och eventuella tjänstebaserade system kan göras.

Enligt SCB:s statistik ingår följande branscher i tjänstesektorn:

²¹² Kisch, P. (2000). *Preventative environmental strategies in the service sector*. IIIIE Dissertations 2000:3. Lund University; Kisch, P., Mont, O., Plepys, A. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport till Naturvårdsverket. IIIIE, Lunds universitet.; Mont, O. (2002). *Functional Thinking*. Rapport till Naturvårdsverket. IIIIE, Lunds universitet.

²¹³ Se t ex exempel i Kisch, P., Mont, O., Plepys, A.. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport till Naturvårdsverket. IIIIE, Lunds universitet.

²¹⁴ Se t ex Mont, O.. (2002). *Functional Thinking*. Rapport till Naturvårdsverket. IIIIE, Lunds universitet. Funktionsförsäljning som ett sätt att minska miljöpåverkan kommer inte att diskuteras i denna rapport.

Tjänstesektorns olika branscher		
Partihandel och Detaljhandel (övrig)	Båt- och bil tillbehörshandel	Myndigheter
Handel med och serviceverkstäder för motorfordon	Detaljhandel, ej i butik	Totalförsvaret
Bilserviceverkstäder	Reparationsverkstäder för hushåll	Utbildningsväsendet
Bilreservdels- och tillbehörshandel	Hotell- och restaurangverksamhet	Hälsa- och sjukvård, veterinärkliniker
Bensinstationer	Transportföretag	Renings- och avfallsanläggningar
Parti- och agenturhandel utom med motorfordon	Fastighetsbolag	Avfallsanläggningar, Renhållnings- Reningsverk
Agent.handel (bränsle, malm, metaller, ind.kem)	Forsknings- och utvecklingsinstitutioner	Sportverksamhet
Partihandel (glas, porslin, tapeter, reng.med.)	Provnings- och analysföretag	Tvätterier
Partihandel (medicinsk utrustn., apoteksvaror)	Städ- och saneringsföretag, skorstensfejare	Allmän eller ej spec. användning
Partihandel (kemiska produkter)	Fotolaboratorier	Guldsmedsaffärer
Övrig partihandel	Apotek	Sportaffärer
Detaljhandel (övrig)	Färghandel	Datorbutiker
Fotoaffärer	Optiker	Tapet- och golvbeläggningshandel

Tjänstesektorer. Källa: Kisch m fl (2002).

Som framgår är detta ett stort antal branscher, med ytterst varierande miljöpåverkan och varierande erfarenheter och förutsättningar att jobba med miljöfrågor. Bilden illustrerar också problemet med att finna *en* strategi som lämpar sig för tjänster/tjänstesektorn.

Branscherna ovan omfattas av miljölagstiftning och tillsyn i varierande grad. Vissa sektorer, t ex renings- och avfallsanläggningar, omfattas av strikta regler. Andra typer av verksamheter omfattas inte alls av miljölagstiftning och miljötillsyn.

Nuvarande fokus på tillverkningssektorn inom lagstiftningen kan eventuellt ha viss snedvridande effekt. Stora tjänsteföretag kan ha större miljöpåverkan än mindre tillverkande företag. Intressant i detta sammanhang är också att hos vissa tillverkande företag kommer en mycket stor del av miljöpåverkan från aktiviteter utanför produktionsprocesserna (t ex resor), men dessa är mer sällan föremål för lagstiftning och tillsyn.

För att bearbeta miljöproblemen i tjänstesektorn kan ett antal styrmedel och verktyg användas, se Kisch m fl (2002)²¹⁵. Här kommer endast lagstiftningens roll att beröras.

Det finns flera skäl till varför det kan vara svårt att använda lagstiftning för att minska miljöpåverkan från tjänstesektorn. Ett grundläggande problem kan vara den grundläggande uppfattningen att tjänstesektorn har liten miljöpåverkan. Ett annat problem kan vara bristen på data om tjänstesektorns miljöpåverkan. Det finns även problem som hänger ihop med lagstiftningens natur, t ex:

- Ofta är den stora miljöpåverkan i tjänstesektorn av indirekt natur, vilket gör att den kan vara svår att komma åt genom lagstiftningsåtgärder.²¹⁶

²¹⁵ Kisch, P., Mont, O., Plepys, A.. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport till Naturvårdsverket, IIIIEE, Lunds universitet.

²¹⁶ Kisch, P., Mont, O., Plepys, A.. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport till Naturvårdsverket, IIIIEE, Lunds universitet.

- Ofta sker en tjänst i interaktion med en kund, som då också har ett betydande inflytande över tjänstens miljöpåverkan. Därmed har verksamhetsutövaren inte alltid möjlighet att fullt ut kontrollera tjänstens miljöpåverkan.²¹⁷

Ibland är den som har störst inflytande över en tjänst inte direkt ansvarig för de miljöstörande aktiviteter som genomförs. Exempelvis har researrangörerna stor inverkan över hur stor miljöpåverkan som turismen ger upphov till men är sällan själva involverade i de miljöstörande aktiviteterna.

Möjligheterna att använda lagstiftning är således begränsade. Några åtgärder är dock tänkbara, exempelvis:

- På en grundläggande nivå bör det utredas om definitionerna av miljöfarlig verksamhet bör ändras så att de även innefattar tjänsteverksamheter med stor miljöpåverkan²¹⁸. Detta kan leda till förändringar inom tillstånds- och tillsynsområdet.
- Det är rimligt att tjänsteföretag vars verksamhet ger upphov till stor miljöpåverkan (t ex transporter, tjänsteresor, import och försäljning av stora mängder varor m.m.) ska omfattas av myndigheternas tillsyn.²¹⁹ Det kräver en diskussion om hur tillsyn ska bedrivas och vad som ska innefattas. Problemställningar som rör indirekta miljöaspekter och miljöbalkens tillämpningsområde aktualiseras. I Naturvårdsverkets MARS-rapport diskuterades möjligheten för tillsynsmyndigheterna att genom MKB och tillsyn verka för att företag bör ersätta tjänsteresor med videokonferenser²²⁰.
- Även krav på MKB och miljörapporter från vissa tjänsteföretag bör diskuteras. En stor fråga rör dock vad som ska ingå, och hur, t ex: tjänsteresor, utförda/ beställda transporter, mängd importerade varor, vilka miljökrav som ställs på leverantörer, hur man arbetar med kunder etc. Det är också viktigt att hålla på gränsdragningen om vad som är del av verksamheten. Det bör kunna krävas att miljöpåverkan från tjänsteresor rapporteras, men inte arbetstagares privata resor.
- Det kan vara av stor vikt att se över andra delar av lagstiftningen än den som reglerar yttre miljön. T ex så har regler om skatter, traktamenten, bonuspoäng på flyget m.m. stor betydelse för hur attraktivt det är att åka på tjänsteresor.

Helt klart kräver förslagen ovan ett helt nytt tänkande, och eventuellt ett nytt sätt att se på vad som är producerande verksamhet. Det finns fler lagstiftningsinitiativ som kan diskuteras, men författaren går inte djupare in på området i denna rapport²²¹. Vissa av de åtgärder som diskuterats ovan kan vara mer eller mindre orealistiska. T ex kan man

²¹⁷ Kisch, P., Mont, O., Plepys, A.. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport till Naturvårdsverket, IIIIEE, Lunds universitet.

²¹⁸ Se förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

²¹⁹ Vidare kan tillverkande företag som har stor miljöpåverkan från andra delar av verksamheten än produktionen redovisa miljöpåverkan från denna verksamhet i miljörapporten.

²²⁰ Naturvårdsverket. (2000). *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*. Naturvårdsverkets rapport 5129. s144f.

²²¹ En fråga som diskuterats är hur vi kan hindra att allemansrätten används i kommersiellt syfte av aktörer i turismnäringen vilket leder till förslitning på naturen. En annan relevant fråga rör hur lagstiftningen kan verka för att miljöskador orsakade av tjänster ska ersättas. Området är intressant och kommer säkerligen att diskuteras vidare i framtiden.

knappast kräva att företag ersätter tjänsteresor med videokonferenser eller genomdriva detta genom tvingande åtgärder.

Lagstiftningens möjligheter att komma åt de miljöstörande aktiviteterna inom vissa delar av tjänstesektorn är ytterst begränsad. Vad kan t ex göras i Sverige för att komma åt miljöproblem som orsakas av den internationella turismen? I vissa sektorer kan lagstiftningen knappast göra mer än möjligen kräva in information från vissa aktörer om verksamhetens miljöpåverkan. Eventuellt kan detta i förlängningen leda till en ökad medvetenhet hos dessa aktörer och deras intressenter om de miljöproblem som finns.

7 Slutsatser och rekommendationer

7.1 Slutsatser

- Framtidens miljölagstiftning kommer troligen att utgå mer från produktens livscykel när prioriteringar görs. Denna utveckling har redan påbörjats genom producentansvarsregler, Nya metoden-lagstiftning m.m. Det finns mycket starka indikationer på att producenterna i framtiden måste skapa system för att ta fram miljöinformation om produkternas livscykel och deras kemikalieinnehåll. En utveckling mot en mer produktorienterad miljölagstiftning framstår som oundviklig, då fler och fler aktörer börjar se miljöfrågorna ur ett livscykelperspektiv, med produkten, produktsystemet eller funktionen som den naturliga basen. En sådan utveckling bör stödjas av flera skäl. Samtidigt finns det anledning att framskynda stegvis, då industri och myndigheter kan uppleva ett 'paradigmskifte' när de tvingas tänka i nya banor. Detta kräver en omprioritering av resurser, och utvecklandet av ny kunskap.
- Under 1990-talet har det talats mycket om en den framtida förändringen av miljöpolitiken, vilken kommer att baseras mer på ekonomiska och frivilliga styrmedel och mindre på lagstiftning. Samtidigt kommer ständigt nya signaler om lagstiftningens betydelse. En politik som baseras på frivillighet och "svaga" ekonomiska styrmedel kan innebära ett steg bakåt snarare än ett steg framåt. Lagstiftning kan vara nödvändig för att stimulera en ständig produktutveckling inom varugrupper där inga naturliga incitament uppkommer. Starka ekonomiska styrmedel är ett alternativ till lagstiftning, men i praktiken har det visat sig vara mycket svårt att införa sådana både på europeisk och nationell nivå.
- Lagstiftningen har inte bara betydelse som direkt påtryckningsmedel. Den har också starka indirekta effekter. Företagen koncentrerar sina resurser till de områden som är reglerade, eller där signaler finns om framtida lagstiftningsinitiativ. På det sättet har lagstiftningen ett starkt inflytande över företagets uppfattning om miljöproblemen – "om det är reglerat så är det ett allvarligt miljöproblem, annars inte". En strikt bidragande orsak till att så många aktörer inom tjänstesektorn inte anser att de har några betydande miljöproblem är troligen att stora delar av tjänstesektorn inte erhållit signaler från lagstiftningshåll om att sådana problem finns. Lagstiftningens indirekta betydelse visar på behovet av mer livscykelinriktade åtgärder, i syfte att påverka olika aktörers syn på miljöproblemen, och närma sig dem från ett livscykelperspektiv.
- En viktig fråga inom OPP-arbetet rör förhållandet mellan åtgärder tagna på EU-nivå och åtgärder tagna på nationell nivå. Kommissionens Grönbok ger oundvikligen ett något klucket intryck när det talas om harmonisering av produktpolitiken samtidigt som det stadgas att medlemsstaterna ska vara drivande inom IPP-arbetet och Kommissionen främst ska ha en stödjande roll. En klar trend är att utrymmet för nationell

produktlagstiftning har minskat på regelverket inom EG och WTO, och troligen kommer att minska ytterligare, men fortfarande är gränserna oklara.

- Även när det gäller behovet av lagstiftning finns dubbla budskap inom det europeiska IPP-arbete. I Kommissionens Grönbok stadgas att IPP främst bör stödjas på frivilliga och ekonomiska instrument. Samtidigt sägs att lagstiftning kan bli aktuellt, vilket ytterligare bekräftas genom Ministerrådets yttrande om IPP, där Kommissionen ombeds att utreda lagstiftningsbehovet.
- Det finns många ”sanningar” men ytterst lite konkret forskning när det gäller kostnads- och konkurrensaspekter för genomförandet av produktrelaterad miljölagstiftning. T ex sägs det ofta att det är dyrt att ta fram miljöinformation om produktens livscykel, men det beror ofta på att kostnaden jämförs med kostnaden för en full livscykelanalys (LCA). Vidare är det svårt att estimerar kostnaden i ett framtida perspektiv, när mer effektiva kanaler för att ta fram och kommunicera miljödata tagits fram. Det är ytterst olyckligt att miljövarudeklarationer baserade på fullständiga LCA används som referensram vid kostnadsuppskattningar, då det varken är möjligt eller önskvärt att lagstifta om den typen av miljöinformation, som ofta är oanvändbar för de flesta aktörer.
- En annan ”sanning” som framförs både på europeisk och nationell nivå är att arbetet med IPP kommer att innebära konkurrensfördelar för europeisk/nationell industri. Det talas mer sällan om hur dessa konkurrensfördelar kommer att uppstå, och det verkar finnas ytterst lite forskning inom området. Det framstår som rimligt att en miljöorienterad produktpolitik kan stärka industrins konkurrenskraft genom att stimulera nya miljöinnovationer, stärka resurseffektiviseringen, och göra industrin mer beredd att möta framtida miljökrav på internationella marknader, men det verkar inte finnas mycket konkret skrivet material inom produktområdet.
- Det finns ett antal lagstiftningsinitiativ som kan stärka IPP:s mål. En intressant fråga rör hur produkt/livscykelfrågor bättre kan inkorporeras i nuvarande system för tillstånd, miljörapportering och tillsyn för miljöfarlig verksamhet. En sådan utveckling har en stor potential, men aktualiserar också en rad problematiska frågor rörande t ex miljöbalkens tillämpningsområde och ekonomi- och konkurrensaspekter.
- Inom en *i bokstavlig mening integrerad produktpolitik* så bör miljöaspekten samordnas med andra produktaspekter såsom funktion, kvalitet och säkerhet. Detta innebär att en optimal produktlagstiftning lämpligen reglerar samtliga aspekter hos en produkt inom ramen för samma lagstiftning, och att de olika aspekterna bedöms i en integrerad process. Även om detta är svårt att åstadkomma i dagsläget så bör all produktlagstiftning i största möjliga mån samordnas.
- Det finns inte mycket skrivet om hur en produktorienterad miljölagstiftning kan samordnas med andra miljöstyrmedel inom produktområdet. I kapitel 5 diskuteras ett antal möjliga synergieffekter som kan uppstå i samspelet mellan olika styrmedel. Det bör finnas en stor potential för en samordning av olika styrmedel på produktområdet.

- En aktuell fråga rör om IPP även bör innefatta tjänster. Ett antal faktorer pekar på att tiden är mogen för att se närmare på tjänstesektorns miljöpåverkan. I kapitel 6 diskuteras vilken roll lagstiftningen kan spela för att förbättra tjänsters miljöprestanda. Det är ofta svårt att direkt påverka tjänsters miljöpåverkan genom lagstiftning, men vissa möjliga lagstiftningsinitiativ bör utredas. Den mest grundläggande frågan rör om definitionen av miljöfarlig verksamhet även bör omfatta vissa typer av tjänsteverksamhet.

7.2 Rekommendationer

- En utveckling mot en mer produktorienterad miljölagstiftning bör stödjas av flera skäl. Samtidigt finns det anledning att framskynda stegvis, då industri och myndigheter kan uppleva ett 'paradigmskifte' när de tvingas tänka i nya banor. Vidare krävs en omprioritering av resurser på längre sikt, och utvecklandet av ny kunskap. En dialog med industrin bör föras om hur målen med IPP kan uppnås.
- Vissa lagstiftningsinitiativ som kan stärka målen för IPP bör utredas. Av speciellt intresse är möjligheten att lagstifta om livscykelrelaterad miljöinformation för vissa varugrupper. Miljöinformationen bör endast omfatta de mest prioriterade miljöaspekterna inom respektive varugrupp, någon fullständig LCA bör inte eftersträvas.
- Sverige bör verka för ett större fokus på produkt/livscykelfrågor i EU:s miljöpolitik.. Samtidigt finns ett behov av att diskutera vad som kan och bör göras på nationell nivå. Det kan vara naturligt att samarbeta med andra medlemsstater.
- Det finns ett antal områden där mer forskning behövs. En fråga av stort intresse är i vilken mån de allmänna hänsynsreglerna fått genomslag vid tillståndsprövning och tillsyn efter miljöbalkens ikraftträdande, och hur de allmänna hänsynsreglerna relaterar till produkt/livscykelfrågor i den praktiska tillämpningen. Även för- och nackdelarna med ett större produkt/livscykelfokus inom ramen för tillståndsprövning och tillsyn bör utvärderas närmare. Det finns ett behov av forskning och diskussion kring vilken metodik och kunskap som krävs inom för att bättre inkorporera produktfrågorna inom MKB, tillstånd och tillsyn, samt vilka krav som är rimliga att ställa. Det finns en *befogad oro hos industrin* angående vilka krav som har börjat ställas och kan komma att ställas inom ramen för tillståndsgivning.
- Frågan om obligatorisk miljöinformation för produkter bör utredas med avseende på urval av produkter, vilka miljöaspekter som ska rapporteras, rapporteringsformat m.m.
- Ytterligare ett område av stort intresse är kombinationen av olika styrmedel på produktområdet och vilka synergieffekter som finns. Även de konkurrensmässiga implikationerna (för- och nackdelar på kort och lång sikt) av en mer produktorienterad miljölagstiftning bör undersökas.

Referenser

Litteratur

- Backman m fl. (1988). *Om en avfallsstyrd produktutveckling*. Naturvårdsverkets rapport 3487. Naturvårdsverket, Stockholm.
- Bokföringsnämnden. (1998). BFN U 98:2: Miljöinformation i förvaltningsberättelsen
- Bruhn-tysk, Sara, Eklund, Mats. (2002). *The aspect of natural resources in environmental impact statements for Swedish bioenergy plants*. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, Vol. 4, Nr. 1 (March 2002), pp. 67-82.
- Cleff, T. and Rennings, K.. (1999). *Determinants of environmental product and process innovation*. European Environment 9, 191-201 (1999).
- Commission of the European Communities. (2001). *EEE draft proposal: Directive of the European Parliament and of the Council on the impact on the environment of electrical and electronic equipment*. Februari, 2001
- Dalhammar, Carl. (2000). *The Swedish Product Choice Principle*. EPL paper 2. Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet.
- Dalhammar, Carl (1998). *Brott utan straff. Problembilden vid beivrandet av miljöbrott*. Examensuppsats. Juridiska fakulteten, Lunds universitet
- Ds 1998:50. *Att se till eller titta på om - tillsynen inom miljöområdet*. Fritzes, Stockholm, 1998.
- Ds 2000:67. *Att granska sig själv*. En ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen
- Edlund, Sara, Leire, Charlotte, Thidell, Åke. (2002). *Svanens roll i förhållande till andra miljöinformationssystem och miljöledning*. Rapport till Nordiska Ministerrådet. Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet.
- Emtairah m fl. (2002). *Av vem skapas marknaden för miljöanpassade produkter ? En analys av olika aktörers roll i relation till utbud och efterfrågan för miljöanpassade produkter*. Rapport till Naturvårdsverket. Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet.
- ENDS Environment Daily 1116, 04/12/01. (2001). *Limitations of EU's "new approach" reviewed*.
- ENDS Environment Daily 1018, 27/06/01. (2001). *Danes debate "unnecessary chemicals"*.

- Europeiska ministerrådet. (2001). Pressmeddelande rörande Rådets 2355:e möte, Bryssel 7 juni 2001. Press: 201 – Nr 9116/01.
- Europeiska kommissionen. (2001). Tolkningsmeddelande från Kommissionen om gemenskapslagstiftning med tillämpning på offentlig upphandling och möjligheterna att ta miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Bryssel den 4.7.2001 KOM(2001) 274 slutlig.
- Europeiska Kommissionen. (1999). *Den inre marknaden och miljön*. Bryssel, 1999.
- Europeiska Gemenskapernas Kommission. (2001). *Grönbok om Integrerad produktpolicy*.
- European Environmental Bureau (EEB). (2001). EEB Response to the Commission Green Paper on Integrated Product Policy. Brussels, April 2001.
- Finnveden m fl. (2001). *Miljöpåverkan från olika varugrupper*. Forskningsgruppen för miljöstrategiska studier. Fms rapport nr 167, maj 2001
- Gunningham, N., and Grabosky, P. 1998. *Smart regulation. Designing Environmental Policy*. Clarendon Press, Oxford.
- Haq, G. et al. (2001). Determining the costs to industry of environmental regulation. *European Environment* 11, 125-139 (2001).
- Hart, Stuart. (1995). *A Natural-Resource-Based View of the Firm*, University of Michigan Academy of Management Review 895. Vol 20 No 4, 986-1014.
- Hjärne, Andrea. (2002) Handbok för miljödomstolar. Domstolsverket.
- Institutet för Verkstadsteknisk Forskning. (1999). *Miljöledningssystem – papperstiger eller kraftfullt verktyg*. IVF-skrift 99830. IRIS MILJÖ, Stockholm.
- International Organization of Standardization. (1996). Environmental management systems – Specification with guidance for use (ISO 14001:1996).
- Jönsson, Karin. (2000). Communicating the Environmental Characteristics of Products. IIIIEE Dissertations 2000:5. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University.
- Kemikalieinspektionen. (2002). Kemikalier i varor – var finns kunskapen? Ett metodikprojekt för uppföljning av kemikalieinnehåll i varor. Kemikalieinspektionen, Solna.
- Kemikalieinspektionen. (1999). *Välj mindre riskabla kemikalier*. Kemikalieinspektionen, Solna

- Kemikalieinspektionen. (2001). *Initiativ mot antibakteriella tillsatser i konsumentprodukter*. Tillgänglig via Kemikalieinspektionens hemsida: <http://www.kemi.se>.
- King, Andrew and Lenox, Michael. (2001). *Does it Really Pay to be Green? An Empirical Study of Firm Environmental and Financial Performance*, Journal of Industrial Ecology, Vol. 5, Issue 1 - Winter 2001, p.105-116.
- Kisch, Peter. (2000). *Preventative environmental strategies in the service sector*. IIIIEE Dissertations 2000:3. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University.
- Kisch, Peter, Mont, Oksana, Plepys, Andrius. (2002). *Miljöpåverkan från tjänstesektorn*. Rapport till Naturvårdsverket, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet. Rapport till Naturvårdsverket. Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet.
- Kretsloppsdelegationens rapport 1997 :19. *Producentansvar för varor. Förslag och idé*. Stockholm 1997.
- Krämer, Ludwig. (1998). *E.C. Treaty and Environmental Law*. 3rd edition, Sweet & Maxwell, London 1998.
- Lindhqvist, Thomas. (2000). *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production*. IIIIEE Dissertations 2000:2. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, Sweden
- Länsstyrelsen i Dalarnas län. *Att söka tillstånd för miljöfarlig verksamhet* (datum saknas). Tillgänglig på länsstyrelsens hemsida, <http://www.w.lst.se/org/miljo/blank.htm>
- Mahmoudi, Said. (1998). *Amsterdamfördraget – förändring av EUs miljöpolitik*. Naturvårdsverket rapport 4868, Stockholm 1998.
- Miljörapporten (2001). *Godtycke i lagstiftning gör miljöpåverkan laglig*. Nr 14/01, 6 december 2001.
- Mont, Oksana. (2002). *Functional Thinking*. Rapport till Naturvårdsverket. Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet.
- Mont, Oksana. (2001). *The Swedish Product Choice Principle*. European Environmental Law Review, December 2001, Vol 10, Number 12, pp. 351- 363
- National society for clean air. (2001). *Industrial Regulation and Sustainable Development* (Report).
- Naturvårdsverket. (1999). *Producers ansvar för varors miljöpåverkan*. Rapport 5043. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.

- Naturvårdsverket. (2000). *Ny dynamik i det regionala miljöarbetet*. Naturvårdsverkets rapport 5129. Naturvårdsverket, Solna.
- Naturvårdsverket. (1987). *Miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter. Handbok med Föreskrifter och Allmänna Råd*. Handbok 2001:2. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.
- Naturvårdsverket. (1987). *Egenkontroll – en fortlöpande process*. Handbok 2001:3. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.
- Naturvårdsverket. (2001). *Operativ tillsyn*. Handbok 2001:4. Naturvårdsverkets förlag, Stockholm.
- Naturvårdsverket. (2001). *Naturvårdsverkets allmänna råd om miljökonsekvensbeskrivningar* (NFS 2001:9).
- Naturvårdsverket. (2001). Underlag för utveckling av den miljöorienterade produktpolitiken – lägesrapportering.
- Naturvårdsverket. (1987). Villkor i tillståndsbeslut enligt miljöskyddslagen. Naturvårdsverkets allmänna råd 87:8.
- Naturvårdsverket. (2001). IPPC-direktivets inverkan på det svenska provningssystemet. Diskussions-PM 2001-06-27.
- Naturvårdsverket. (2001). m-plus nummer 8, 3 juli 2001.
- Naturvårdsverket. (2001). m-plus nummer 12, 10 oktober 2001.
- Naturvårdsverket. (2002). m-plus nummer 1, 16 januari 2002.
- Nilsson, Annika. (1997). Att byta ut skadliga kemikalier. Substitutionsprincipen – en miljörettslig analys. Nerenius & Santerus förlag, Göteborg 1997.
- Nordic Council of Ministers. (2000). *Trade Regulations and Product Oriented Environmental Measures*. Tema Nord 2000:549. Copenhagen 2000.
- Nordic Council of Ministers working group on product-oriented environmental strategy. (2001). *Workshop report on Integrated Product Policy and the New Approach*. Stockholm, October 2, 2001
- NUTEK, Konkurrensverket, Kommerskollegium. (1998). *Miljö, handel och konkurrensspelregler för effektiva marknader*. NUTEK info. 012-1998, april 1998.
- OECD. (1994). Trade and Environment: Processes and Production Methods.

- Oosterhuis, F., Rubik, F., Scholl, G. (1996). Product policy in Europe : new environmental perspectives. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1996.
- Porter, Michael. (1990). The Competitive Advantage of Nations. Harvard Business Review, March-April 1990, p.73-91.
- Porter, E.M. and van der Linde, C. (1995). Towards a New Conception of the Environment – Competitiveness Relationship. Journal of Economic Perspectives, vol 9 nr 4, 1995.
- Porter, M., van den Linde, C. (1995). Green and Competitive. Harvard Business Review, September-October 1995.
- Regeringens proposition 1996/97:167. Miljöredovisning och miljöinformation i näringslivet
- Regeringens proposition 1997/98:45. Miljöbalk.
- Regeringens proposition 2000/01:65. Kemikaliestrategi för Giftfri miljö.
- Regeringens proposition 2000/01:130. Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier.
- Regeringens skrivelse 1999/2000:114. En miljöorienterad produktpolitik.
- Riksrevisionsverket. (2001). SWEDACs kontroll av miljöcertifieringsorgan – en granskning. RRV2001:27, Stockholm 2001.
- SOU 1997:4. Förbättrad Miljöinformation.
- SOU 1997:173. Miljöhänsyn i standarder.
- SOU 2001:102. Resurs i retur.
- SOU 2002:14. Statlig tillsyn
- SOU 2000:53. Varor utan faror.
- Tojo, Naoko. (2001). Effectiveness of EPR Programme in Design Change. Study of the Factors that Affect the Swedish and Japanese EEE and Automobile Manufacturers. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University, Sweden, June 2001.

- Tukker, A., Haag, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: European state of the art*. Institute for Prospective Technological Studies (Joint Research Centre, European Commission), Brussels-Luxembourg, 2000;
- Tukker, A., Ellen, E., Eder, P. (2000). *Eco-design: Strategies for dissemination to SMEs*. Institute for Prospective Technological Studies (Joint Research Centre, European Commission), Brussels-Luxembourg, 2000
- Wallace, David. 1995. *Environmental Policy and Industrial Innovation*. Earthscan Publications limited, London.
- van den Berg, Franc. (2001). *Cleaner production in Holland: The government trapped between regulation and promotion*. Paper presented at the 7th European Roundtable for Cleaner Production (ERCP), Lund, Sweden, May 2001
- van Rossem, Christopher. (2001). *Environmental Product Information Flow. Communication of environmental data to facilitate product improvements in the ICT sector*. The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University.
- van Rossem, C. (2001). Analysis of the Working Paper for a Directive on the Impact on the Environment of Electrical and Electronic Equipment (EEE). The International Institute for Industrial Environmental Economics, Lund University.
- Westerlund och Lindskog. (1993). Miljöhänsyn i GATT, Förslag till Miljökriterier, Stockholm 1993.

Intervjuer och diskussioner under perioden november 2001-mars 2002

Tomas Aurell, J & W, Helsingborg

Inga Belmane, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Gunnar Bengtsson, Institutet för Verkstadsteknisk Forskning (IVF), Mölndal

Joakim Brandberg, Naturvårdsverket, Stockholm

Han Brezet, Delft University of Technology, Netherlands

Sara Bruhn-Tysk, Linköpings universitet

Torbjörn Brorson, Miljöchef, Trelleborgskoncernen, Trelleborg

Sara Edlund, Miljökontoret, Landskrona kommun

Kerstin Gustafsson, Miljöchef, Lunds universitet

Göran Hobroh, Kvalitets- och miljöchef, Danisco Sugar

Högni Hansson, Miljöchef, Landskrona kommun

Andrea Hjärne Dalhammar, Miljöjurist, Sycon Tellus Miljömanagement, Malmö

Nicholas Jacobsson, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Bo Jansson, Naturvårdsverket, Stockholm

Mårten Karlsson, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Beatrice Kogg, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Charlotte Leire, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Thomas Lindhqvist, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Håkan Rodhe, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Anna-Lena Rosengården, Miljöbalkskommittén, Miljödepartementet, Stockholm

Sven-Olof Ryding, Miljöstylningsrådet

Gunnar Sedvallsson, Naturvårdsverket, Stockholm

Åke Thidell, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Karin Thoran, Kemikalieinspektionen, Stockholm

Naoko Tojo, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Christopher van Rossem, Internationella miljöinstitutet, Lunds universitet

Åsa Wiklund-Fredström, Naturvårdsverket, Stockholm

Helen Ågren, Naturvårdsverket, Stockholm

En presentation av olika idéer och efterföljande diskussion hölls också i samband med en nätverksträff i Helsingborg 5 december 2001, där bl a miljökonstulter och miljöchefer från industrin deltog.

Email-kommunikation under perioden november 2001-mars 2002

Johanna Lissinger, Naturvårdsverket, Stockholm

Anna Ofele, Kommerskollegium, Stockholm

Ylva Reinhard, Naturvårdsverket, Stockholm

Margareta Stackerud, Naturvårdsverket, Stockholm

Peter Sörngård, Naturvårdsverket, Stockholm

Åsa Wiklund-Fredström, Naturvårdsverket, Stockholm

Föredrag m.m.

Lindén, Anna-Lisa, Sociologiska institutionen, Lunds universitet. Föredrag på Naturvårdsverkets seminarium "Forskningsbehov för utveckling av en miljöorienterad produktpolitik (IPP)", Naturvårdsverket, Stockholm, 28 februari 2002.

Elektroniska källor

Dansk Miljöstyrelse [<http://www.mst.dk>]

Kemikalieinspektionen [<http://www.kemi.se>]

Länsstyrelsen i Dalarnas [<http://www.w.lst.se/org/miljo/blank.htm>]

Näringslivets miljöchefer [<http://www.nmc.a.se>]

Lagar och föreskrifter

EG-lagstiftning

Romfördraget

Direktiv 76/769/EEG (Begränsningsdirektivet)

Direktiv 92/64/EG (Förpackningsdirektivet)

Direktiv 94/25/EG (Fritidsbåtsdirektivet)

Direktiv 96/61/EG (IPPC-direktivet)

Direktiv 98/34/EG (Informationsförfarande - tekniska standarder och föreskrifter)

Direktiv 2000/53/EG (Fordonsdirektivet)

Direktiv 2001/95/EG (Produktsäkerhet)

European Commission. (2001). *Working paper for a proposed directive of the European parliament and of the council on the impact on the environment of electrical and electronic equipment (EEE)*.

Svensk lagstiftning

Miljöbalk (SFS 1998:808)

Konkurrenslagen (SFS 1993:20)

Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar

Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll

Naturvårdsverkets föreskrifter om Miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter NFS 2000:13

Rättspraxis

EG-domstolen

C-8/74

C-104/75

C-120/78

C-129/78

C-240/83

C-248/83

C-302/86

C-300/89

C-155/91

C-329/95

C-203/96

C-232/97

C-302/86

WTO

EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Report of the Appellate Body, adopted on 13 February 1998, WTO Doc. WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AD/R.

Tillståndsärenden

Koncessionsnämndens beslut 63/92

Koncessionsnämndens beslut 4/94

Lagstiftningens roll i den integrerade produktpolitiken

Syftet med den miljöorienterade produktpolitiken är att förebygga och minska produkters negativa påverkan på miljön och på människors hälsa under produktens hela livscykel. För att detta ska uppnås krävs att alla aktörer tar ett ansvar och att olika styrmedel såväl frivilliga som tvingande utvecklas och kombineras på ett effektivt sätt.

I denna rapport redovisas hur lagstiftningen, framförallt den svenska, kan användas för att förbättra produkters miljöprestanda ur ett livscykelperspektiv. I studien ingår även att undersöka hur lagstiftning kan samverka med andra styrmedel och verktyg för att uppnå en mer miljöanpassad produktutveckling.

Rapporten utgör en underlagsrapport till Naturvårdsverkets redovisning av regeringsuppdraget om den miljöorienterade produktpolitiken, ”På väg mot miljöanpassade produkter”, Naturvårdsverkets rapport 5225.