



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Martin Jansson

Produktvalsprincipens genomförande  
med hjälp av förvaltningsrättsliga åtgär-  
der, straffsanktion och märkning av pro-  
dukter

Examensarbete  
20 poäng

Handledare Annika Nilsson

Miljörätt

VT 2001

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>1</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>2</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>3</b>
Frågeställning och problematisering	4
Metod och material	4
<b>1. PRODUKTVALSPRINCIPEN</b>	<b>6</b>
1.1 Historisk bakgrund	6
1.2 Produktvalsprincipen i miljöbalken	7
1.3 Att byta till en alternativ produkt	8
1.4 Kunskapskravet i de allmänna hänsynsreglerna	9
<b>2. GENERELLA SYNPUNKTER PÅ GENOMFÖRANDET AV PRINCIPEN</b>	<b>11</b>
2.1 Bevisbördan i de allmänna hänsynsreglerna	11
2.2 Produktvalsprincipen som handlingsregel	12
2.3 Olika typer av tillsyn	13
<b>3. FÖRVALTNINGSRÄTTSLIGA ÅTGÄRDER</b>	<b>15</b>
3.1 Inledning	15
3.2 Centrala tillsynsmyndigheters synpunkter på förvaltningsrättsliga åtgärder med anledning av produktvalsprincipen	15
3.2.1 Kemikalieinspektionen	16
3.2.2 Naturvårdsverket	16
3.3 Lokal och regional verksamhet i anslutning till produktvalsprincipen	17
3.3.1 Kommunal tillsynsverksamhet	17
3.3.2 Länsstyrelsens tillsynsverksamhet	18
3.4 Praktiska erfarenheter av förvaltnings-rättsliga åtgärder	19
3.4.1 Örebro kommun	20
3.4.2 Malmö stad	20
3.4.3 Stockholms stad	21
3.5 Analys och diskussion	22

<b>4. STRAFFRÄTTSLIGA ÅTGÄRDER</b>	<b>24</b>
4.1 Straffsanktionens syfte och omfattning	24
4.2 Praktiska erfarenheter av straffsanktionen	25
4.3 Analys och diskussion	26
<b>5. MÄRKNING AV PRODUKTER</b>	<b>28</b>
5.1 Inledning	28
5.2 Obligatorisk märkning	29
5.3 Frivillig miljömärkning	29
5.3.1 Bra miljöval	30
5.3.2 Svanen	32
5.4 Frågeställningar i anslutning till märkning av produkter	34
5.4.1 Miljöförbättrande resultat – Naturvårdsverkets bedömning av Svanen	34
5.4.2 Kritiska röster från kemisk-tekniska branschen	35
5.4.3 Märkningens betydelse för kostnaden av produkter	37
5.4.4 Konsumenters uppfattning om märkning	38
5.5 Analys och diskussion	39
<b>6. SLUTSATSER</b>	<b>42</b>
<b>7. KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>44</b>

# Sammanfattning

Uppsatsen skrivs som examensarbete på juris kandidat-programmet vid Lunds universitet i ämnet miljö rätt.

Produktvalsprincipen finns i 2 kap. 6§ miljöbalken (SFS 1998:808). Den innebär en allmänt hållen skyldighet för användare och försäljare av kemiska produkter och biotekniska organismer att undvika användning eller försäljning av dessa om de kan ersättas med mindre farliga alternativ. Uppsatsen avser att undersöka om förvaltningsrättsliga åtgärder, straffrättslig tillsyn samt märkning av produkter är lämpliga och effektiva hjälpmedel då principen tillämpas.

Produktvalsprincipen skall gälla för alla som använder eller säljer kemiska produkter eller biotekniska organismer. Beroende på verksamhetens eller åtgärdens betydelse för miljön kan principens räckvidd begränsas. Endast företeelser som har reell betydelse för miljön skall omfattas. En alternativ produkt måste vara tillgänglig på marknaden till ett rimligt pris och prestera väsentligen samma resultat för att ett utbyte skall bli aktuellt.

De förvaltningsrättsliga åtgärder som studerats är förelägganden. Centrala myndigheter prioriterar större användare medan lokala myndigheters tillsynsobjekt varierar i storlek. Aktiviteten är låg och sättet på vilket de olika myndigheterna tillämpar principen skiljer sig ofta åt. Föreläggandet är dock ett viktigt incitament för tillämpning av principen.

Straffrättslig tillsyn har inte uppnått några nämnvärda resultat då inga prövningar skett. Detta är ett resultat av tillsynsmyndigheternas underlåtenhet att anmäla överträdelser och möjligtvis en följd av straffsanktionens konstruktion.

Märkning av produkter är ett effektivt sätt göra användare medvetna om produkters miljöskadliga egenskaper. Det finns två typer av märkning, den obligatoriska faromärkningen och den frivilliga miljömärkningen. Faromärkningen är fränstyrande och omfattar främst mer farliga produkter. Frivillig märkning är tillstyrande och omfattar mindre farliga produkter. Faromärkningen kan antas vara vetenskapligt relevant och lämpar sig därför som ett instrument för genomförandet av principen. Miljömärkningen har däremot fått kritik för att vara ovederhäftig med tveksam relevans för miljöskydd. Miljömärkningens betydelse för genomförandet av principen kan ifrågasättas.

# Förkortningar

AFE	Alkylfenoletoxylater
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
Ds	Departementserien
EES	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
JO	Justitieombudsmannen
KemI	Kemikalieinspektionen
KF	Kooperativa förbundet
KIFS	Kemikalieinspektionens föreskrifter
KOV	Konsumentverket
KTF	Kemisk-tekniska leverantörförbundet
LKP	Lagen om kemiska produkter
MB	Miljöbalken
MFL	Marknadsföringslagen
NMN	Nordiska miljömärkningsnämnden
RRV	Riksrevisionsverket
SIS	Svenska industrins standardiseringskommission
SFS	Svensk författningssamling
SNF	Svenska naturskyddsföreningen
SOU	Statens offentliga utredningar

# Inledning

Ett grundläggande mål för det svenska nationella miljöarbetet är att främja hållbar utveckling. Hållbar utveckling är ett begrepp myntat av Brundtland-kommissionen.<sup>1</sup> Den utveckling samhället behöver för att röra sig framåt skall inte bromsas med hänsyn till miljön, utan snarare fullgöras med miljön som en del i processen.<sup>2</sup> Det förutsätter att konsumtionsmönstren i den industrialiserade världen förändras. I stället för att förbruka naturens resurser på ett hänsynslöst sätt bör man nyttja dem utan att äventyra dess långsiktiga produktionsförmåga.

Kemikaliehanteringen är viktig för den hållbara utvecklingen. I takt med en ökad industrialisering och befolkningstillväxt konsumeras mer kemiska produkter. Det finns idag drygt 11 miljoner kemiska ämnen i världen. Cirka 100000 antas förekomma i praktisk kommersiellt bruk. I Sverige marknadsförs uppskattningsvis 15-20000 kemiska ämnen i 60000 kemiska produkter. Kemikalier förekommer dessutom i en stor mängd material och varor.<sup>3</sup>

Målet för regleringen av kemikaliehanteringen är att minska utsläppen till en nivå där varken miljö eller människors hälsa löper risk för skada.<sup>4</sup> Den svenska lagstiftningen har förutom generella restriktioner för hanteringen av vissa kemikalier ett konsumtionsreglerande instrument, produktvalsprincipen. De generella restriktionernas praktiska resultat är att kemikalier i form av ämnen eller produkter helt försvinner från marknaden, eller kräver tillstånd för att få användas. Produktvalsprincipen däremot tar i första hand inte bort produkter från marknaden. Dess konstruktion uppmanar i stället till en miljömedveten konsumtion. Marknaden för mer miljöskadliga alternativ kan förutsättas bli självreglerande om väl övervägda och sk miljöanpassade val dominerar konsumtionen. Därigenom minskar efterfrågan för de mer skadliga produkterna och kemikalierna.

Produktvalsprincipen finns i 2 kap. 6§ lag (1998:808) om miljöbalk. Kortfattat innebär den att produkter som är mer skadliga än andra skall undvikas eller bytas ut mot ett, för miljön och mänsklig hälsa, mindre skadligt alternativ. Kostnaden för utbytet skall inte vara oskäligen hög och resultatet av användningen skall vara likartat.

---

<sup>1</sup> Se Brundtlands kommissionens rapport, *Vår gemensamma framtid*, 1987.

<sup>2</sup> SOU 1994:133, *Miljöpolitikens principer*, s. 9.

<sup>3</sup> Se [www.scb.se/landmiljo/annan/miljosverige/miljokemikalier.asp](http://www.scb.se/landmiljo/annan/miljosverige/miljokemikalier.asp).

<sup>4</sup> Se Karlmark - *Miljörätt ur ett straffrättsligt perspektiv*, s. 85.

## Frågeställning och problematisering

Uppsatsen avser att behandla produktvalsprincipen ur ett tillämpningsperspektiv. Utgångspunkten är att alla som använder eller säljer kemiska produkter skall tillämpa principen. I huvudsak kan man skilja mellan två kategorier i hanteringsledet; yrkesmässiga användare och privata konsumenter. Med yrkesmässiga användare skall förstås alla som i sin yrkesutövning använder kemikalier och kemiska produkter. I begreppet ingår även försäljare.

För dessa kategorier av användare varierar möjligheten respektive skyldigheten att tillämpa principen beroende på kunskapsmässig bakgrund och i vilket syfte den kemiska produkten skall användas. För att kontrollera och styra genomförandet måste man därför beakta olika behov av tillsynsinstrument och hjälpmedel för användarna. Uppsatsen kommer att behandla om förvaltningsrättsliga åtgärder i form av förelägganden, straffrättsliga sanktioner och informationsinsatser i form av märkning av varor och produkter bidrar till att principen efterlevs. Frågan kommer att analyseras med hänsyn till tillsynens och hjälpmedlens effektivitet och lämplighet. Det är i det sammanhanget nödvändigt att ha en grundläggande förståelse för principens innebörd och omfattning, vilket uppsatsen redogör för inledningsvis.

För föreläggandet och straffsanktionen är det av intresse att avgöra i vilken utsträckning det används och mot vem det riktas. Vad gäller märkning av produkter vill uppsatsen ta reda på om utformningen av olika märkningssystem är relevant, om märkningens budskap når ut till konsumenten samt om märkningen i övrigt svarar mot de krav som produktvalsprincipen ställer.

## Metod och material

Det material jag har använt är i första hand de förarbeten och utredningar som föregick lagen om kemiska produkter och miljöbalken. Praxis är sällsynt med undantag av vissa domstolsavgöranden och tillsynsmyndigheternas tillämpning. Doktrin är också sällsynt med undantag av en doktorsavhandling vid Lunds universitet av Annika Nilsson, som behandlade substitutionsprincipen i lagen om kemiska produkter. Det finns viss översiktlig vetenskaplig analys i bl a Miljörättslig tidskrift, som varit behjälplig. Myndigheter, bl a Kemikalieinspektionen, har behandlat principen i viss mån. I övrigt har jag använt mig av skrifter och annat material från miljömärkningsorgan och branschorganisationer. Telefonkontakter med tjänstemän har även

visat sig vara en bra informationskälla för uppgifter om tillsynsmyndigheters verksamhet.

Min undersökning har varit kvalitativ, eftersom mycket av materialet kommer från lokala tillsynsmyndigheter och intresseorganisationer. Den första avdelningen behandlar produktvalsprincipens utformning och är i huvudsak deskriptiv. Fortsättningen behandlar de olika metoderna för genomförande och har en mer konstruktiv analysform.

## **Disposition**

Först redogörs för produktvalsprincipens historiska bakgrund och nuvarande utformning. Frågeställningarna är bl a vem som omfattas av principen och hur den alternativa produkten skall väljas. Även vissa generella förvaltningsrättsliga principer, exempelvis bevisbördan i miljöbalkens allmänna hänsynsregler, behandlas. Därefter analyseras lämplighet och effektivitet i föreläggande, straffrättsliga sanktioner och märkning av produkter. Varje avsnitt i denna andra del har ett analyskapitel som sammanfattas med slutsatser i slutet av uppsatsen.



# 1. Produktvalsprincipen

## 1.1 Historisk bakgrund

Substitution i olika former har en lång tradition i svenska rättsliga sammanhang. Resonemang om utbyte framställdes första gången i arbetsmiljökungörelser på 1940-talet. I lag (1985:426) om kemiska produkter (LKP) framställdes det för första gången som ett formellt krav.

I LKP föreskrevs att alla som hanterade eller importerade kemiska produkter skulle vidta erforderliga försiktighetsmått för att förhindra skador på mänsklig hälsa eller miljö. Ett försiktighetsmått som, enligt förarbetena, ansågs följa av denna aktsamhetsregel var produktvalsprincipen, eller som den då hette: substitutionsprincipen.<sup>5</sup> Alla som hanterade eller importerade kemiska produkter skulle, om möjligt, undvika produkter som kunde ersättas med mindre farliga alternativ. Produktens tillämpningsområde ansågs dock vara oklart, vilket resulterade i dålig genomslagskraft.<sup>6</sup> 1990 skrevs därför principen ut i lagtexten istället för att endast vara underförstådd i förarbetena.

Alla som hanterade kemiska produkter, från yrkesutövare till privata konsumenter, omfattades av utbytesskyldigheten. Med ”produkt” avsågs ämnen och beredningar, enligt LKP 1§, 1st. För ”varor” gällde endast utbytesskyldigheten om man var yrkesmässig hanterare, vilket framgick av förordning (1985:835) om kemiska produkter. Med ”vara” avsågs ett föremål som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt enligt LKP 1§, 2st. Hantering av kemikalier är tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, destruktion, konvertering, saluförande, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden.<sup>7</sup>

1998 ersattes LKP av lag (1998:808) om miljöbalk. Principen genomgick då ett antal förändringar med syfte att förenkla tillämpningen och klargöra tillämpningsområdet ytterligare.

---

<sup>5</sup> Prop. 1984/85:188, s. 4.

<sup>6</sup> Prop. 1989/90:100, bilaga 16, s. 52. Kritiken framfördes i SOU 1988:44 och refererades i propositionen.

<sup>7</sup> Se 14 kap. 4§ miljöbalken.

## 1.2 Produktvalsprincipen i miljöbalken

Produktvalsprincipen finns i miljöbalken 2 kap. 6§. Den är en del av de s k allmänna hänsynsreglerna. Hänsynsreglerna skall tillämpas av lagens alla adressater vid tillfällen, händelser, verksamheter och åtgärder som omfattas av miljöbalken. Produktvalsprincipen lyder:

”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 som kan antas vara mindre farliga. Motsvarande krav gäller ifråga om varor som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt eller organism.”

I jämförelse med LKP omfattar principen i miljöbalken endast användning och försäljning av kemiska produkter och varor.

*Alla* som använder eller säljer kemiska produkter och varor omfattas av produktvalsprincipen, från tillverkare till privat konsument. Det överensstämmer med balkens målsättning att se miljön som en helhet, eftersom även små miljövinster beaktas då man tillämpar principen.<sup>8</sup> Faktum är att det är i de situationer då en produkt inte är så farlig att det är aktuellt med ett förbud, men där det ändå går att förebygga skador, som principen är mest användbar.<sup>9</sup> De allmänna hänsynsreglerna undantar dock händelser som är av försumbar betydelse, enligt 2 kap. 1§. Med försumbar betydelse menas åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har försumbar betydelse för människors hälsa eller miljön och som inte bör omfattas av rättsligt bindande regler.<sup>10</sup>

Lagrådet ansåg att hänsynsreglerna är så pass allmänt hållna och avsedda för ett så stort och generellt område att en praktisk tillämpning kommer att bli problematisk. Regeringen medgav detta och konstaterade att de allmänna hänsynsreglerna innebär att det skapas gemensamma regler för sinsemellan olikartade företeelser.<sup>11</sup> De åtgärder som skall omfattas är dock de som är av reell betydelse för miljön. Avgörande för om en åtgärd skall omfattas av de allmänna hänsynsreglerna eller ej är åtgärdens effekt på miljön och inte vem som vidtar den.<sup>12</sup> En skälighetsbedömning beträffande vilka krav som bör ställas skall göras i varje enskilt fall. Försiktighetsmåttan varierar alltså beroende på de effekter en åtgärd har. Typiskt sett har åtgärder som vidtas i det dagliga livet mindre miljöpåverkan än en industriell process. Det har betydelse för valet av försiktighetsåtgärd. Vissa mindre företeelser vidtas ofta

<sup>8</sup> Michanek, *Miljörättslig tidskrift*, 1993:2, s. 140.

<sup>9</sup> A. Nilsson, *Miljörättsligtidskrift*, 1995:3, avsnitt 3.5.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 13.

<sup>11</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 203.

<sup>12</sup> A. a., s. 204.

och av många, vilket kan nödvändiggöra en reglering.<sup>13</sup> I uppsatsen har jag därför utgått ifrån att privata konsumenter kan omfattas av produktvalsprincipen.<sup>14</sup> Denna åsikt delas dock inte av alla. På KemI anser man att privata konsumenter inte omfattas av de allmänna hänsynsreglerna enligt undantaget i 2 kap. 1§.<sup>15</sup>

Produktvalsprincipen omfattar både produkter och varor, utan någon vidare urskiljning. Alla kategorier av användare skall byta ut både produkter och varor. Med kemisk produkt avses ett kemiskt ämne och beredningar av kemiska ämnen enligt 14 kap. 2§. Det kan antas att definitionen av ”vara” är densamma som i LKP 1§ 1st, nämligen; föremål som innehåller eller har behandlats med en kemisk produkt. Definitionerna överensstämmer med dem som används inom EU enligt direktiv 67/548 om bl a klassificering av farliga ämnen.<sup>16</sup>

### 1.3 Att byta till en alternativ produkt

Den som använder en kemisk produkt skall undvika denna om det finns ett mindre skadligt alternativ. ”Skall undvika” är en negativt formulerad rättsföljd av en skyldighet, som innebär att produktvalsprincipen inte kräver att användaren skall använda den alternativa produkten. Det är däremot otillåtet att använda den ursprungliga, mer farliga produkten om ett mindre skadligt alternativ finns.<sup>17</sup>

För att avgöra om den ursprungliga produkten är farlig och bör bytas ut räcker det med att konstatera en risk för skada. Även om man inte är säker på effekten av användningen kan alltså krav på utbyte ställas. Riskerna skall vara beaktansvärd, vilket innebär att det skall finnas sannolika samband mellan användandet av en kemisk produkt och risken för en skada. Riskbedömningen omfattar dels frågan hur stor sannolikheten är för skada, dels hur allvarlig skadan är som riskeras.<sup>18</sup>

En produkts påverkan på mänsklig hälsa och miljö skall bedömas ledning av produktens *inneboende egenskaper*. Såväl långsiktig som akut skaderisk, i en total omfattning till följd av alla inneboende egenskaper skall beaktas.<sup>19</sup>

---

<sup>13</sup> A. a., s. 205.

<sup>14</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 23. Förarbetena är tydliga på denna punkt.

<sup>15</sup> Samtal med Gustav Eriksson, KemI, 2000-10-05.

<sup>16</sup> Prop 1997/98:45, del 2, s. 167f.

<sup>17</sup> Michanek, *Miljörättslig tidskrift*, 1993:2, s. 142f.

<sup>18</sup> Resonemangen avser principen i LKP men torde vara tillämpliga på miljöbalkens reglering. Michanek, *Miljörättslig tidskrift* 1993:2, s. 137.

<sup>19</sup> A. Nilsson, s. 162.

En metodologisk fråga är om det endast är den potentiella skadligheten vid användningen som är väsentlig vid riskbedömningen. Alternativt kan man anlägga ett större perspektiv och göra en "från vaggan till graven-analys", en livscykelanalys.<sup>20</sup> Förarbeten poängterar att jämförelsen mellan olika alternativ skall avse den direkta påverkan på människors hälsa. Andra faktorer har visserligen betydelse i andra sammanhang, men det är inte avsikten att exempelvis resursekonomi skall ha avgörande betydelse vid tillämpningen av produktvalsprincipen.<sup>21</sup>

Alternativet kan avse en annan kemisk produkt men även en mekanisk metod.<sup>22</sup> Alternativet skall uppnå likvärdiga resultat och uppfylla samma ändamål som den ursprungliga produkten. Att resultatet skall vara likvärdigt innebär inte att det måste vara exakt likadant. Alternativet skall däremot vara tillgängligt på marknaden.<sup>23</sup> Det finns m a o inte fog för att kräva en produktutveckling för att ha möjlighet att göra utbyten.<sup>24</sup> Användaren skall dock aktivt undersöka om det finns miljövänliga ersättningsprodukter.<sup>25</sup>

Kostnaden för alternativprodukten kan ha avgörande betydelse för utbytes-skyldigheten. En högre kostnad kan accepteras under förutsättning att den står i proportion till den miljömässiga vinsten. Det framgår av den skä-lighetsprincipen i 2 kap. 7§, miljöbalken. De fördelar som uppstår i miljö- och hälsoskyddsavseende skall stå i rimlig proportion till de nackdelar som uppstår, bl a i form av kostnader. Den samhällseliga vinsten bör vara vägle-dande och ju högre grad av riskreduktion man uppnår med utbytet desto högre kostnad accepteras för alternativet.<sup>26</sup>

Vinster i miljöskyddshänseende är ofta obetydliga i det enskilda fallet. En högre kostnad kan därför lätt uppfattas som oskälig. Sett i ett vidare per-spektiv kan dock alla enskilda användares miljömässigt korrekta val betyda mycket för miljöskyddet. Kollektivets användande och påverkan bör därför vara en variabel för den enskilde, då denne väljer produkt.<sup>27</sup>

## 1.4 Kunskapskravet i de allmänna hänsynsreglerna

---

<sup>20</sup> Se SOU 1994:45, *Miljöpolitikens principer*, s. 53.

<sup>21</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 228.

<sup>22</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 225 och del 2, s. 17.

<sup>23</sup> A. Nilsson, s. 152.

<sup>24</sup> A. a., s. 172.

<sup>25</sup> Michanek, *Miljörättslig tidskrift*, 1993:2, s. 131.

<sup>26</sup> A. Nilsson, *Miljörättslig tidskrift*, 1995:3, avsnitt 3.4.

<sup>27</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 23f.

För att kunna välja mellan alternativa produkter krävs kunskap. I 2 kap. 2§ miljöbalken stadgas ett generellt krav på kunskap för att få bedriva verksamhet eller vidta åtgärder som omfattas av balken. Kunskapen förutsätts ge ett skydd mot skador eller olägenheter för mänsklig hälsa eller miljön.

I likhet med de andra hänsynsreglerna gäller kunskapskravet alla som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder. Vilka krav som ställs varierar dock beroende på verksamhetens omfattning eller åtgärdens art. I produktvalsprincipens fall kan det, för en konsument, vara tillräckligt att läsa innehållsförteckningen på förpackningen. För den som bedriver industriell verksamhet kan kraven däremot ställas högre. Kunskap som är av relevans för miljön och den mänskliga hälsan skall då inhämtas.<sup>28</sup> Kunskapskravet varierar alltså beroende på förmodade konsekvenser.

Ansvar för att kunskapen finns tillgänglig ligger i första hand på tillverkaren enligt 14 kap. 7-8§§ miljöbalken. Tillverkaren skall utreda eventuella miljö- och hälsoeffekter samt stå för information om dessa. Detta ansvar har tidigare bekräftats av att kostnaderna för kunskap i huvudsak bärs av industrin. Industrin menar att kunskap möjligen proriteras på bekostnad av säker hantering. KemI poängterar dock att säker hantering endast kan nås om det finns kunskap för att göra korrekta bedömningar om risker och vilka åtgärder som behövs för att förebygga dessa.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 14.

<sup>29</sup> SOU 1988:44, s. 42f.

## 2. Generella synpunkter på genomförandet av principen

### 2.1 Bevisbördan i de allmänna hänsynsreglerna

De allmänna hänsynsreglerna, och produktvalsprincipen, kan enligt 26 kap. 9§ miljöbalken ligga till grund för både straffrättsliga ingripanden och förvaltningsrättsliga förelägganden. I vilken utsträckning bedöms med utgångspunkt i varje enskilt fall enligt propositionen.<sup>30</sup>

Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som omfattas av miljöbalken skall visa att de allmänna hänsynsreglerna följs, vilket framgår av 2 kap. 1§ miljöbalken. Omvänd bevisbörda gäller alltså. Bevisbördan för om hanteringen av en kemisk produkt är riskabel för hälsa eller miljö ligger alltid på användaren. Om myndigheter skulle ha bevisbörda för risker skulle lagen många gånger bli verkningslös i konfliktsituationer. Nu är det dock tillräckligt med en på goda grunder, uppkommen misstanke om *skaderisk* för att motivera ett ingripande.<sup>31</sup>

Förvaltningslagen är tillämplig när myndighetsutövning mot enskilda aktualiseras, t ex vid förelägganden. Enligt officialprincipen skall myndigheten se till att ett ärende är utrett så långt som dess beskaffenhet kräver.<sup>32</sup> Vid omvänd bevisbörda räcker det att myndigheten ställer enklare frågor och ger vägledning till part vid behov. Ekonomiska skäl talar även för att det inte alltid är lämpligt att kräva varken vägledning eller kontroll.<sup>33</sup> Hur långt utredningsskyldigheten sträcker sig bedöms från fall till fall och varierar beroende på ärendetyp och vem som är part i ärendet. Det är sedan länge ansett att utredningsskyldigheten är en självklar och underförstådd grundsats.<sup>34</sup> Myndigheten bör därför initialt kunna visa att en risk är välgrundad och inte baserad på lösa spekulationer.<sup>35</sup>

Om en överträdelse av de allmänna hänsynsreglerna skulle leda till frågan om straffrättsligt ansvar (enligt miljöbalken 29 kap. 3§) eller skadeståndsrättsliga anspråk, skiftar bevisbördan placering i enlighet med straff- och skadeståndsrättsliga principer. Beviskravet för att hänsynsreglerna efterlevs bör skilja sig från det krav man ställer i en straffrättslig process. Då reglerna

---

<sup>30</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 205.

<sup>31</sup> Gabriel Michanek, *Miljörättslig tidskrift* 1993:2, s. 137 resp. 150 f.

<sup>32</sup> Se FL 4§ resp. 7§§, den s k officialprincipen. Se även Edelstam, s. 111.

<sup>33</sup> Gunilla Edelstam, *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldigheten rättssäkerhetsstudie*, s. 207.

<sup>34</sup> A.a, s. 111.

<sup>35</sup> Gabriel Michanek, *Miljörättslig tidskrift*, 1993:2, s. 150, not 107.

är förvaltningsrättsliga bestämmelser kan det inte ställas krav som är högre än i straffprocessen. Att ”vetenskapligt bevisa” något är det därmed inte fråga om.<sup>36</sup>

Produktvalsprincipen är frånstyrande och inte tillstyrande. Kriterier för vad som *inte* får användas är därför mest väsentliga.<sup>37</sup> Den myndighet som vill göra gällande att en produkt är bättre än en annan får ett stort utredningsansvar och tung bevisbörda då detta kan betraktas som ett auktoritativt uttalande. Det torde därför i det konkreta fallet, t ex i ett föreläggande, inte vara lämpligt att direkt namnge alternativa produkter.<sup>38</sup> I anslutning till detta bör dock beaktas att förarbetena till miljöbalken särskilt poängterar tillsynsmyndigheters betydelse och ansvar för tillämpningen av produktvalsprincipen.<sup>39</sup> Då miljöbalken är en ramlag är det viktigt att de faktiska tillämpningsprinciperna utvecklas av de myndigheter som har tillsynsansvar.

## 2.2 Produktvalsprincipen som handlingsregel

Produktvalsprincipen är i allt väsentligt en handlingsregel i en valsituation. Syftet är inte att meddela förbud annat än i det enskilda fallet. Generella förbud meddelas i stället med stöd av 14 kap. 25§ miljöbalken.

Det finns exempel på tillfällen då tillsynsmyndigheter har meddelat beslut med stöd av produktvalsprincipen, vilka delvis fått karaktär av generella förbud. Besluten har då antagits varit felaktigt fattade, utanför ramen av den kommunala kompetensen.

Stockholms stad skapade ett handlingsprogram för utbyte av vanlig diesel till mer miljöanpassad diesel. Man krävde att oljebolag inte skulle sälja vanlig diesel i Stockholmsområdet samt att de som körde tunga dieselfordon (främst i yrkestrafik) skulle byta till miljödiesel. Svenska Petroleum Institutet och sex branschorganisationer anmälde saken till JO, som kritiserade programmet. JO menade att miljöförvaltningen har kompetens att kräva substitution av användare och enskilda konsumenter. För att leverantörer skall åläggas en skyldighet att upphöra med försäljning av vanlig diesel krävs däremot ett beslut på central nivå. JO:s slutsats var att det ligger utanför den kommunala kompetensen att meddela ett sådant förbud.<sup>40</sup> Denna slutsats har kritiserats och är möjligen för långtgående. Föreläggandet hade ett tydligt lokalt syfte och gällde endast hantering av diesel inom Stockholms stad. Den

---

<sup>36</sup> Annika Nilsson, *Miljörättslig tidskrift*, 1995:3.

<sup>37</sup> Annika Nilsson, *Att byta ut skadliga kemikalier*, s. 149.

<sup>38</sup> A.a, s. 160.

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:45, del 1, s. 229.

<sup>40</sup> JO-beslut 1993-03-02, dnr. 952-1992.

då gällande 26§ i FKP angav inte att en fråga av denna karaktär måste föras upp på en central nivå.<sup>41</sup>

I ett annat fall hade Emmaboda kommun förelagt en försäljare att sluta sälja rengöringsmedlet Klorin. Man hade, med anledning av forskningsrön, dragit slutsatsen att hypokloritbaserade rengöringsmedel var farligare än andra icke-hypokloritbaserade medel. Om uppmaningen man riktade till försäljaren inte hörsammades skulle ett förläggande vid vite kunna aktualiseras. Försäljaren, Fröjds motorservice, ansåg att kommunen försökte genomdriva ett generellt förbud, eftersom man riktade sig till flera försäljare. De uppmaningar som hade gått ut till var och en av försäljarna var ett led i en sorts informations- och förbudskampanj mot Klorin. Miljönämndens beslut överklagades till länsrätten som ansåg att förbudet mot försäljning inte hade generell karaktär och därför låg inom kommunens befogenheter i egenskap av tillsynsansvarig myndighet. Då länsrättens dom överklagades till kammarrätt fastslogs att kommunen överskridit sina befogenheter och att ett beslut av den typ som miljönämnden tagit inte låg inom den kommunala kompetensen.<sup>42</sup> Fallet kom inte till regeringsrätten men i ett mål med liknande omständigheter konstaterade regeringsrätten att tillsynsmyndigheter har rätt att meddela beslut och föreläggande som behövs för att lagen skall efterlevas. En miljönämnd hade cirkulerat en skrivelse till 14 företag med uppmaningar om att upphöra med försäljning av vissa bilvårdsprodukter. Varje företag var namngivet och regeringsrätten ansåg att det rörde sig om beslut i enskilda fall.<sup>43</sup>

Fallen har delvis olika karaktär men visar i stort på att produktvalsprincipens syfte inte är att generellt förbjuda vissa produkter eller ämnen. För den lokala tillsynen ansvarar emellertid de kommunala nämnderna. JO:s uttalanden i miljödiesel-fallet har därför tolkats som en negativ attityd till decentralisering av kemikalietillsynen. Det finns dock inget som visar att de aktuella ställningstagandena av miljönämnderna skiljer sig i från traditionell lokal tillsyn. Just det faktum att åtgärderna berör lokala förhållanden är ett klassiskt argument för att lokal tillsyn och individuella bedömningar är det mest lämpliga. Tillämpningen av produktvalsprincipen behöver således inte enbart bygga på generella lämplighetskriterier.<sup>44</sup>

## 2.3 Olika typer av tillsyn

---

<sup>41</sup> Gabriel Michanek, *Miljörättslig tidskrift*, 1993:2, s. 149f.

<sup>42</sup> Kammarrätten i Göteborg, mål nr. 8489-94.

<sup>43</sup> Se RÅ 1996 ref. 43.

<sup>44</sup> Westerlund, *Miljörättslig tidskrift*, 1993:2, s. 196.



För att kemikaliekontrollen och miljölagstiftningen skall få den effekt som är avsedd, d v s att förebygga risker för människors hälsa och miljön, krävs ett aktivt arbete med olika typer av tillsyn. Begreppet tillsyn har ingen enhetlig definition. Bland möjliga instrument kan nämnas t ex förelägganden, efterlevnadskontroll, anmälan av överträdelser, rådgivning och information.<sup>45</sup>

På högrisknivå är det lämpligt att använda förbud och riskbegränsningar genom att vidta åtgärder på central nivå. På mellanrisknivån bör tillsynsmyndigheterna, förutom att kontrollera efterlevnad, informera och bilda opinion för att öka aktörers medvetenhet. På lågrisknivå är det inte nödvändigt med tillsynsinsatser.<sup>46</sup>

Tillsyns behovs, eftersom företag i allmänhet anser att det är myndigheters krav som är det främsta incitamentet till att bedriva miljöarbete. För företag där marknaden är kundkänslig är även miljöprofilering en viktig faktor. En stor andel av de företag som hanterar kemikalier är dock ”miljöpassiva”, d v s saknar vilja/förmåga att väga in miljöhänsyn i beslutsprocessen. Endast några få procent är att klassa som ”miljömedvetna”. Omfattningen av miljöarbetet minskar i allmänhet i takt med att storleken på företagen minskar.<sup>47</sup>

Därför finns behov av omedelbar tillsyn över producenter och det yrkesmässiga användarledet. Det är också viktigt att skapa en efterfrågan på sådana produkter som kan anses ha en mindre belastning på miljön, vilket i första hand torde påverka privata konsumenters val av kemiska produkter.

Uppsatsen kommer fortsättningsvis att behandla vilken betydelse och lämplighet förvaltningsrättsliga åtgärder, straffrättsliga sanktioner och miljömärkning av produkter har för genomförandet av produktvalsprincipen. Dessa tre medel täcker, enligt min uppfattning, de flesta av produktvalsprincipens adressater. Förvaltnings- och straffrättsliga åtgärder torde främst ha betydelse för yrkesmässiga användare, vilket uppsatsen kommer att visa. Miljömärkningen är skapad för privata konsumenter i första hand.

---

<sup>45</sup> Ds 1998:50, s. 48.

<sup>46</sup> RRV 1994:8, *Stödet till kommunernas kemikalietillsyn*, s. 31f.

<sup>47</sup> A.a., s. 33f.

# 3. Förvaltningsrättsliga åtgärder

## 3.1 Inledning

Miljöbalkens karaktär av ramlag kräver att reglerna kompletteras med både myndigheters föreskrifter och praxis. De olika prioriteringar och den tolkning som tillsynsmyndigheter på central och lokal nivå gör har därför stor betydelse för produktvalsprincipens genomslag.

Utgångspunkten för den förvaltningsrättsliga tillämpningen är lagtext, praxis och förarbeten. Uppsatsen har tidigare konstaterat att produktvalsprincipen gäller för alla användare av kemiska produkter och varor. Användare är skyldiga att aktivt söka alternativ och dessutom själva visa att rätt produktval gjorts. Den omvända bevisbördan torde i stor utsträckning avlasta tillsynsmyndigheterna och lägger ansvaret för korrekt tillämpning på användaren. Förutsättningarna för att övervaka principens genomförande på förvaltningsrättslig väg är därmed goda.

Uppsatsen avser att utreda under vilka förutsättningar förvaltningsrättsliga åtgärder, främst förelägganden, vidtas. Tillsynsmyndigheternas inställning och uppfattning har stor betydelse för om föreläggandet är ett lämpligt och effektivt hjälpmedel för genomförandet av principen. Det påverkar mot vem man riktar krav och hur dessa krav utformar sig. I vilken utsträckning och sammanhang föreläggandet meddelas är också viktigt.

## 3.2 Centrala tillsynsmyndigheters synpunkter på förvaltningsrättsliga åtgärder med anledning av produktvalsprincipen

Naturvårdsverket, Kemikalieinspektionen och Arbetarskyddsstyrelsen har det övergripande ansvaret för kemikaliekontrollen enligt miljöbalken. Kemikalieinspektionen utövar tillsyn över tillverkare, importörer och andra leverantörer. Naturvårdsverket ansvarar för skydd för den yttre miljön i samband med hanteringen av kemiska produkter. Arbetarskyddsstyrelsen sköter skyddet mot ohälsa och olycksfall i samband med yrkesmässig hantering av kemiska produkter.<sup>48</sup> Dessa myndigheter har ett centralt verksam-

---

<sup>48</sup> Rapport från Kemikalieinspektionen – *Kemikalietillsyn i leverantörsledet*, 4/94, s. 34.

hetsområde och handlägger inte den lokala, omedelbara tillsynen över återförsäljare och yrkesmässiga användare. Det ansvarar i första hand kommunerna för, i viss mån även länsstyrelserna.

### 3.2.1 Kemikalieinspektionen

KemI:s målsättning är att bredd och variation skall eftersträvas i valet av tillsynsobjekt. Den operativa tillsynen koncentreras på de företag som befaras efterleva reglerna dåligt. KemI inspekterar på produktgruppsbasis. Fördelen med denna teknik är att den ger kunskaper om vilka produkter, inom respektive grupp, som är användbara för specifika ändamål. Därmed underlättas arbetet med substitution.<sup>49</sup> Efterlevnad bör kontrolleras med anledning av verksamhetstillsyn i stort och inte med särskild utgångspunkt i produktvalsprincipen. Principen är ”grädden på moset” utöver andra begränsningsföreskrifter.

KemI vill betona de mer allvarliga överträdelserna. Stora aktörer bör kontrolleras i första hand. Vid direkt kontakt med myndighetens tjänstemän framgår även att information till enskilda, privata användare inte betraktas som tillsyn överhuvudtaget, eftersom de inte kan anses omfattas av skyldigheten att göra utbyten.<sup>50</sup>

Det finns inga allmänna råd eller föreskrifter för tillsyn av produktvalsprincipen. I en rapport från KemI från 1991, konstateras dock att aktörerna som hanterar produkter har det främsta ansvaret för att utbyten sker. Myndigheter kan behöva ingripa om aktörerna inte fullgör sina förpliktelser. Förelägganden har ofta rådgivande karaktär om de inte förenas med vite. I den händelse en överträdelse upptäcks bör erinras om rättelse i första hand. Av allmänpreventiva skäl bör överträdelsen polisanmälas om den inte är rent bagatellartad. Rättar sig inte verksamhetsutövaren kan vitesföreläggande aktualiseras.<sup>51</sup>

### 3.2.2 Naturvårdsverket

---

<sup>49</sup> Ds 1998:50, s. 137.

<sup>50</sup> Samtal med Gustav Eriksson, Kemikalieinspektionen, 2000-10-05, tfn 08-7831106.

<sup>51</sup> Rapport från KemI, 12/91 – *Utbytesregeln*, s. 5ff.

Naturvårdsverkets verkar som samordnande, pådrivande och rådgivande mot regionala och kommunala myndigheter. Naturvårdsverket har befogenhet att bedriva operativ tillsyn men gör det inte i motsats till KemI.<sup>52</sup>

Den primära målgruppen för produktvalsprincipen anses vara tillverkare, eftersom de utgör den viktigaste länken i kemikalieflödet. Naturvårdsverkets tjänstemän menar att man bör skilja mellan behovet av att reglera villkoren i tillståndet för en viss tillverkning och behovet av att, i tillsynsverksamheten, reglera utsläppsnivåer. Den nya miljöbalken ger utrymme för att ställa villkor för en verksamhet med avseende på de senare användarledens utsläpp, vilket sätter fokus på främst tillverkare. Tjänstemän på Naturvårdsverket menar att om valet av en viss produkt inte ingår som ett villkor i tillståndet för tillverkning är det verksamhetsutövarens ensak att själv skall avgöra hur eventuella utbyten kan komma till stånd. Detta, anser man, belyser frågan om det överhuvud är lämpligt att styra produktvalet i det enskilda fallet, dvs styra utsläppsnivåer vid tillverkningen.<sup>53</sup>

### **3.3 Lokal och regional verksamhet i anslutning till produktvalsprincipen**

#### **3.3.1 Kommunal tillsynsverksamhet**

Kommunerna utpekade som motorer i omställningen till det hållbara samhället. Mer och mer av kontroll- och tillsynsarbete läggs ut på kommunerna. Naturvårdsverket jobbar också för en decentralisering av ansvaret för den lokala tillsynen, vilket torde öka belastningen på kommunernas miljönämnder. Av den anledningen kan man även anta att det mesta arbetet med förelägganden sker i den kommunala tillsynsverksamheten.

I kommunerna upptar tillsynen av den miljöfarliga verksamheten 50% av miljöförvaltningens resurser. Kemikaliehantering, och därmed händelser som omfattas av produktvalsprincipen, utgör ofta miljöfarlig verksamhet. 65% av arbetet med miljöfarlig verksamhet utgör obligatorisk tillsyn och endast 35% är långsiktigt miljöarbete typ "Agenda 21".<sup>54</sup> Trenden är oroande eftersom det långsiktiga arbetet skapar förutsättningar för framtida resultat i miljöarbetet.

---

<sup>52</sup> Ds 1998:50, s. 69.

<sup>53</sup> Samtal med Michael Lundholm, Naturvårdsverket, 2000-12-07, tfn 08-6981172.

<sup>54</sup> *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning 2000.*

Miljönämnderna runt om i landets kommuner informerar om produktvalsprincipens innebörd på olika sätt. Man uppmanar även olika aktörer att avstå från att hantera vissa kemikalier. Det har inte varit svårt, för kommunerna, att övertyga om principens betydelse som handlingsnorm. Däremot har det varit svårare att använda den som en förvaltningsrättslig tvångsregel och att ställa myndighetskrav. Tveksamhet har uppstått kring frågan om tillsyn av produktvalsprincipen är information, krav eller hot.<sup>55</sup> Många gånger uppfattas lokala tillsynsinsatser som generella förbud mot vissa kemiska produkter eller ämnen. Kommunen har då förmodligen avsett att etablera miljöpolitiska målsättningar och riktlinjer, vilka uppfattas som tvingande generella föreskrifter.<sup>56</sup>

Under LKP:s giltighetstid gjorde RRV en undersökning om kemikalietillsynen. Sanktionsmöjligheter hade använts begränsat då endast 10% av de tillfrågade kommunerna hade ställt föreläggande med vite. Endast 3% hade meddelat fler än två förelägganden. Det är vanligare att uppmana i muntlig form än i skriftlig, vilket talar för att aktiviteten med kemikaliefrågor är större än statistiken om de skriftliga föreläggandena visar. RRV kom fram till att verksamheten mellan de olika kommunerna varierar kraftigt. Variationen beror på bl a på skillnader i förvaltningens resurser, ambitioner, kompetens och antal tillsynsobjekt.<sup>57</sup>

KemI:s kartläggning av kommuners behov av stöd i kemikalietillsynen har också visat att graden av tillsyn varierar kraftigt mellan olika kommuner. Vissa kommuner är mer aktiva, medan andra ligger långt under vad som kan krävas som standard.<sup>58</sup> Det framkom, vid en undersökning om produktvalsprincipen i LKP, att av 100 tillfrågade kommuner hade 48% ställt skriftliga utbyteskrav. 21% hade gjort det mer än sex ggr.<sup>59</sup>

På Svenska kommunförbundet, som är en central samordnare för kommunernas verksamhet, uppges att inga råd har getts till enskilda kommuner beträffande produktvalsprincipen. Man erbjuder heller inga kurser om hur produktvalsprincipen skall tillämpas.<sup>60</sup>

### 3.3.2 Länsstyrelsens tillsynsverksamhet

---

<sup>55</sup> Rapport från KEMI 4/94, *Kemikalietillsyn i leverantörsledet*, s 40. Denna skrift avsåg LKP:s lydelse av prod.valsprincipen men samma problem kan antas gälla nu med miljöbalken vad gäller tillsyn av yrkesmässig hantering av kemikalier.

<sup>56</sup> A. a, s. 51.

<sup>57</sup> RRV 1994:8, s. 61.

<sup>58</sup> KemI, 4/94, s. 36.

<sup>59</sup> Rapport från KemI, 4/94, s 38. Vilka former av skriftliga utbyteskrav det var framgår inte av rapporten.

<sup>60</sup> Samtal med Ann-Sofie Eriksson, Svenska kommunförbundet, 2000-09-26. Tfn. 08-7024720.

Länstyrelsens svarar för den närmare tillsynen i länet och beviljar tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 6§ miljöbalken. På länsstyrelserna i Skåne-, Örebro- och Stockholms län uppges att korrekta överväganden, enligt produktvalsprincipen, skall göras för att tillstånd till miljöfarlig verksamhet skall kunna beviljas. Även om man kräver att kostnader och effekter redovisas så finns det inga fall då tillstånd har nekats på grund av bristfälligt beaktande av produktvalsprincipen.<sup>61</sup> Om ett ämne eller en produkt bör bytas ut eller ej avgörs med hjälp av KemI:s sk observationslista. Om en kemikalien finns på listan skall den i normalfallet bli föremål för utbyte.<sup>62</sup>

Länsstyrelsernas uppgift är också att stötta de lokala tillsynsmyndigheterna vid behov. Kopplingen och kontakten med kommunerna är dock bristfällig i vissa lägen, ibland till och med förlust. Resurserna och kompetensen är i allmänhet god på länsstyrelserna. Det förvånade därför RRV att verksamhetsnivå var anmärkningsvärt låg.<sup>63</sup>

### 3.4 Praktiska erfarenheter av förvaltningsrättsliga åtgärder

Statistiska uppgifter om kemikaliekontrollen kommer huvudsakligen från tiden då LKP gällde och reglerade produktvalsprincipen. Statistiken säger inget om hur förhållandena är under miljöbalken. Dessvärre erbjuder inte heller statistiken information om hur man utövar tillsyn över produktvalsprincipen specifikt. Nedan följer därför exempel på hur principen tillämpas i Malmö stad, Stockholms stad och Örebro kommun. I alla föreliggande fall har kommunerna meddelat förelägganden om utbyte, alternativt informerat om att man kommer att meddela föreläggande om adressaterna inte rättar sig efter uppmaningar.

Föreläggandet regleras i 26 kap. 9-13§§ miljöbalken.<sup>64</sup> Ett föreläggande skall vara klart och preciserat så att adressaten med lätthet kan uppfatta förpliktelsen. Tillsynsmyndigheten bör i regel först ge råd och anvisningar om tillämpningen. Om råden inte följs kan föreläggande aktualiseras, eventuellt förenade med vite. Föreläggandet är en lämplig åtgärd om en brist kan avhjälpas med åtgärder av adressaten.<sup>65</sup> I jämförelse med straffhotet är föreläggandet mer effektivt eftersom ett eventuellt vitesbelopp kan sättas på för-

---

<sup>61</sup> Samtal med Eva Kristina Arvidsson, Lst Stockholm, Jolanta Green och Pontus Gustavsson Lst Malmö samt Ylva Hedene, Lst Örebro.

<sup>62</sup> Samtal med Pontus Gustavsson, Lst Malmö, 2000-12-11, tfn 040-252257.

<sup>63</sup> RRV 1994:8, s. 64.

<sup>64</sup> Se även lag (1985:206) om viten.

<sup>65</sup> Strömberg, *Speciell förvaltningsrätt*, s. 65f.

hand. Summan varieras så att den är tillräckligt hög för att bryta den enskilda adressatens motstånd.<sup>66</sup> Om ett vitesföreläggande överträtts så skall det inte dömas till straffrättsligt ansvar för den gärning som omfattades av föreläggandet, enligt 29 kap. 11§, 3st miljöbalken.

### 3.4.1 Örebro kommun

I Örebro kommun drivs flera projekt med anledning av produktvalsprincipen. Man ställer bl a krav på att företag skall beakta möjligheten till utbyte.<sup>67</sup> I ett fall har det lett till ett föreläggande.

Företaget Team Printing AB bedriver tryckeriverksamhet i Örebro och använder sig av tvättvätskor vid sk torroffset. Vid ett besök noterades att de lösningsmedel som användes var aromatiska. Företaget hade tidigare prövat att ersätta dessa med vegetabiliska medel. De fungerade inte med tillfredsställande resultat och man återgick till aromatiska medel. Kommunen ansåg att de vegetabiliska eller alifatiska alternativen var bättre ur miljösynpunkt. Därför förelade man, med stöd av miljöbalken 2 kap. 6§, verksamhetsutövaren att pröva andra alternativa tvättvätskor, som är mindre farliga ur miljö- och hälsoskyddssynpunkt. Man förelade dessutom, med stöd av miljöbalken 26 kap. 21§, att verksamhetsutövaren skulle redovisa vilka medel man prövat. Om dessa medel inte fungerat skulle man tala om varför.<sup>68</sup>

### 3.4.2 Malmö stad

Malmö stad uppger att tillsyn inte bedrivs med speciell anledning av produktvalsprincipen. Däremot kontrolleras efterlevnaden bland de objekt man utövar tillsyn över generellt. I vissa fall har man begärt in redovisningar för hur principen tillämpas. Till konsumenter vänder man sig inte heller. Konsumenter informeras däremot om hur man skall göra sin vardag mer miljövänlig. Exempelvis har en sk miljöhandbok getts ut. För yrkesmässig rengöring och tvätt har man även gett ut en vägledning för att underlätta bra kemikalieval.<sup>69</sup> Vid ett tillfälle nyligen har man förelagt ett företag om att tillämpa produktvalsprincipen.

---

<sup>66</sup> Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, s. 144.

<sup>67</sup> Samtal med Thomas Åkesson, Örebro kommun, 2000-09-26, tfn 019-211438.

<sup>68</sup> Beslut 1999-10-12, nr 95.1029, Miljökontoret Örebro kommun.

<sup>69</sup> Samtal med Anna Cedergren 2000-09-26 och Magnus Olsen 2000-09-27, Malmö stad. Tfn 040-342066.

Swebus använde bekämpningsmedlet Saniren i busstoletterna. Innehållet i medlet är klassat som miljöfarligt av Nordiska ministerrådet och utgör en risk för vattenorganismer bl a då det innehåller ämnet bensalkoniumklorid. Med stöd av miljöbalken 2 kap. 6§ förelade kommunen Swebus att byta ut Saniren mot ett mindre farligt, på marknaden existerande, alternativ eller att sluta släppa ut avfallet till vatten.<sup>70</sup>

### 3.4.3 Stockholms stad

Stockholms stad uppger att produktvalsprincipen beaktas i alla ärenden om det finns anknytning till kemikaliehantering. Allmän rådgivning om utbyte sker i kommunens verksamhet.<sup>71</sup>

Kommunen har främst koncentrerat sig på biltvättar, batterier och drivmedel. Kemikalieinspektionen har givit direktiv om att inte bedriva tillsyn över enskilda privata användare. Därför riktar kommunen sina insatser mot större användare.<sup>72</sup>

I ett fall skulle en fastighetsägare byta tak på ett hus. Beläggningen han tänkte använda var gjord av koppar. Stadsbyggnadsnämnden krävde att kopparkoppartak inte skulle användas eller att åtgärder skulle vidtas för att rena avrinningen från kopparkoppartaket. Länsstyrelsen menade att villkor för dagvattnet inte kunde ställas eftersom det saknade stöd i plan- och bygglagsstiftningen. Miljöbalken skulle istället användas som lagstöd för ett utbyte av kopparkoppartaket mot ett mindre miljöskadligt alternativ. Fastighetsägaren förelades med stöd av bl a 2 kap. 6§ miljöbalken att vid vite att inte lägga kopparkoppartak samt att redovisa miljöprestanda för de alternativ som fanns. Fastighetsägaren gick med på att inte använda kopparkoppartak.<sup>73</sup>

1991 uppmanade Stockholms stad dem som sålde batterier innehållande kvicksilver och nickel-kadmium att beakta sina skyldigheter enligt produktvalsprincipen. Det fanns alternativ, hybridbatterier, som var mindre skadliga för miljön. Handlare är skyldiga, menade Stockholms stad, att inte sälja de mer farliga alternativen om det inte är motiverat. Efter 1993-12-30 skulle en tillsynskampanj inledas för att kontrollera om handlarna följt produktvalsprincipen. Om man inte hade slutat sälja de skadliga batterierna vid den tidpunkten kunde förbud eller vitesföreläggande aktualiseras. En lista med godkända batterier bifogades.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Beslut 2000-10-02, dnr. 333:2021-96, Malmö stad.

<sup>71</sup> Samtal med Nanna Spett, Stockholms stad, 2000-09-27, tfn 08-50828862.

<sup>72</sup> Samtal med Bertil Engdahl, Stockholms stad, 2000-09-28, tfn 08-50828863..

<sup>73</sup> Beslut 2000-07-10, Stockholms stad, dnr. 2000-000741-351.

<sup>74</sup> Brev 1991-10-18, dnr. 319-3131-93.



Stockholms stad har med stöd av LKP 5§ uppmanat biltvättsägare att byta ut avfettnings- och tvättmedel innehållande alkylfenoletoxylater(AFE). I november 1989 skrev man brev till alla biltvättar i Stockholm och ställde krav på utbyte innan juni 1990. Man gjorde klart att efter 1 juni 1991 skulle AFE inte vara tillåtet. En lång tidsfrist sattes för att ge tillverkare möjlighet att ta fram alternativ. Efter en anpassningsperiod med varierande utsläppsnivåer kunde kommunen konstatera att avvecklingen av AFE-baserade medel fungerade. En minskning av AFE från 20 ton 1989 till 5,5 ton 1991 uppmättes.<sup>75</sup>

### 3.5 Analys och diskussion

Den tillsyn som centrala myndigheter bedriver inriktas främst på de stora användarna, som miljöbalkens ansvarsfördelning föreskriver. Storleken bland de lokala myndigheternas tillsynsobjekt varierar mer. Enligt uppgifter från centrala myndigheter (KemI och Naturvårdsverket) bör tillsynen generellt koncentreras på just de stora användarna med tanke på att de stora utsläppen kommer därifrån. Detta är, anser jag, ett misstag eftersom behovet av tillsyn är stort även hos mindre användare. Miljöbalken eftersträvar dessutom en helhetssyn på miljöproblem, vilket talar för att bedriva tillsyn över olika kategorier av användare. De exempel som uppsatsen ger visar att den lokala tillsynen trots allt omfattar andra än stora användare. Det finns dessvärre ingen statistik som ger exakta uppgifter om hur tillsynen är fördelad.

Även om det saknas tydlig statistik så visar de stickprov som uppsatsen gjort att tillsynsinsatserna är få, trots att antalet användare som omfattas av principen är många. De allmänna hänsynsreglerna är konstruerade för att kunna ligga till grund för exempelvis förelägganden. Den omvända bevisbördan för risker i samband med kemikaliehantering borde dessutom minska arbetsbelastningen för myndigheterna vid tillsynsinsatser. Antalet förelägganden har ändå varit få under både LKP och miljöbalken. Anledningen till detta är inte uppenbar, eftersom de flesta myndigheter menar att de använder principen i sin verksamhet. Den troliga förklaringen är att principen är relativt allmänt hållen. Det blir därmed svårt att ställa tvingande myndighetskrav. Föreläggandet får, som KemI menar, endast en rådgivande karaktär.

I de fall som uppsatsen redogjort för ser man även att sättet, på vilket produktvalsprincipen används varierar. Variationen kan skapa en osäkerhet om vad principen skapar för skyldigheter. I fallet från Örebro krävde exempelvis kommunen att alternativa tryckvätskor skulle användas. Det korrekta sättet att tillämpa principen torde dock vara att ställa krav på att ursprungspro-

---

<sup>75</sup> TILLSYNSKAMPANJ – Substitution av alkylfenoletoxylater. Information MILJÖSKYDD, Stockholms stad.

dukten inte används, eftersom det finns mindre miljöskadliga alternativ. Kraven på utbyte formuleras ibland som massutskick till ett stort antal användare. Det ifrågasätts om kommunen har rätt att driva igenom sådana förbud. Förbuden är däremot ofta en korrekt tillämpning av principen, d v s en uppmaning om att byta från det mer farliga alternativet. Ibland kan även formuleringarna lätt uppfattas som att användarna skall informera sig om de mindre farliga alternativen. Sådana föreläggande syftar förmodligen till att kräva utbyte men är vagt formulerade.

Det är viktigt att användare vet att de har en skyldighet att tillämpa produktvalsprincipen. För även om den är allmänt hållen finns det inga tveksamheter om att den är tvingande. Tillämpningen är dock betingad av flera komplicerade överväganden än genomdrivandet av vanliga förbud. För att kunna kräva utbyte måste det finnas en alternativ produkt som uppfyller samma ändamål till en rimlig kostnad. En sådan teknisk bedömning kan vara svår att göra. Därför kan det även vara svårt att klart och tydligt formulera förpliktelsen i ett föreläggande.

Vikten av att klart och tydligt precisera föreläggandet eller uppmaningen kan därför inte betonas nog. Det gäller förvisso för alla former av myndighetsutövning men är speciellt viktig om den grundläggande förpliktelsen, i det här fallet en allmän hänsynsregel, kan vara svår att tillämpa.

# 4. Straffrättsliga åtgärder

## 4.1 Straffsanktionens syfte och omfattning

Produktvalsprincipen är straffsanktionerad. Den som med uppsåt eller grov oaktsamhet underlåter att vidta erforderliga skyddsåtgärder eller göra produktval riskerar att dömas för miljöfarlig kemikaliehantering, enligt miljöbalken 29 kap. 3§, till böter eller fängelse i två år. Det är tillräckligt att visa en abstrakt risk för skada. Krav på att visa faktisk skada på människor eller miljö i det enskilda fallet är orimligt, enligt propositionen.<sup>76</sup>

Den utredning som föregick miljöbalken framhåller att straff endast bör utdömas vid väsentliga överträdelser och inte vid ringa brott. Eftersom rättsväsendets resurser är begränsade lönar det sig inte att använda dyrbar utredningskapacitet till bagatellartade förseelser. Man ansåg därför att de materiella reglerna borde utformas så att de bara omfattade väsentliga överträdelser.<sup>77</sup> Detta krav hör sammades så tillvida att ringa brott undantas från ansvar enligt 29 kap. 11§.

Straffsanktionen är omtvistad. Miljöskyddskommitten föreslog vid tillkomsten av miljöbalken att de allmänna hänsynsreglerna inte skulle vara straffsanktionerade överhuvudtaget. Den mycket allmänt hållna utformningen av aktsamhetsreglerna måste innebära att det blir svårt att tillämpa ansvarsbestämmelserna konsekvent. Straffsanktionen är därför betänkelig med hänsyn till rättsäkerhetens intressen.<sup>78</sup> JO har menat att principen är för vagt formulerad för att vara straffsanktionerad. Det praktiska värdet av att straffsanktionera en så pass allmänt hållen regel är begränsat, med hänsyn till att strafflag skall tolkas restriktivt.<sup>79</sup> Det är vidare oförsvarligt att vältra över en central del av tillsynsansvaret på åklagare och allmän domstol. Det kan dock påpekas att straffet är en sanktion för en redan utförd handling. Förvaltningsrättslig tillsyn fungerar däremot som ett medel för att komma tillrätta med pågående oegentligheter.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> Prop 1997/98:45, del 2 s. 305 samt Karlmark s 115f.

<sup>77</sup> SOU 1993:27, s. 655.

<sup>78</sup> A. a., s. 656.

<sup>79</sup> A. Nilsson, s. 223 (refererar JO 1993/94 s. 355, s. 364f).

<sup>80</sup> A. a., s. 223.

## 4.2 Praktiska erfarenheter av straffsanktionen

Under 1995 lämnades 165 överträdelse av miljölagstiftning till åtalsprövning av tillsynsmyndigheterna, enligt Naturvårdsverkets statistik.<sup>81</sup> Efter ikraftträdandet av miljöbalken har antalet polisanmälda miljöbrott ökat. I Brottsförebyggande rådets (BRÅ) statistik för första kvartalet år 2000 framgår att antalet anmälda misstänkta brott uppgick till 374. Jämfört med förra året kan man se en kraftig ökning som om den håller i sig kommer att vara 50-60% på en årsbasis. Det bekräftas av statistik från september 2000 då 2287 brott anmälts.<sup>82</sup> Åtal eller anmälningar under denna tid av misstänkta överträdelse mot produktvalsprincipen finns dock inte.<sup>83</sup>

Under LKP har två misstänkta överträdelse av principen blivit åtalsanmälda. I båda fallen beslutade åklagaren att inte inleda förundersökning. I det ena fallet hänvisade åklagaren till att principens utformning var otillräcklig. Uttrycket ”skall undvikas” var alltför vagt för att ligga till grund för en straffrättslig talan.<sup>84</sup>

För att säkerställa bildandet av praxis är tillsynsmyndigheterna skyldiga att polisanmäla alla misstänkta överträdelse enligt 26 kap. 2§ miljöbalken. Denna regel skall ses som strikt i allt väsentligt, vilket framgår av ett avgörande i Skellefteå tingsrätt. Miljönämndens ordförande fälldes för tjänstefel då han ansågs ansvarig för ett beslut att underlåta att polisanmäla en misstänkt överträdelse.<sup>85</sup> Departementschefen uttalade i propositionen att det inte ankommer på tillsynsmyndigheten att göra bedömningen om en överträdelse kan leda till en fällande dom eller om brottet är ringa. Detta är en fråga för den efterföljande brottsutredningen.<sup>86</sup>

Tillsynsmyndigheterna har ingen tradition av att anmäla alla tänkbara överträdelse och har dessutom bristande resurser, vilket lett till problem vid anpassningen till en ordning med obligatorisk åtalsanmälan. I förlängningen kan man, enligt åklagarmyndigheten, tänka sig en övergång till ett system där tillsynsmyndigheterna kan få direktiv från miljöbrottsenheten hos Riksåklagaren om vilka situationer som är meningsfulla att anmäla. I nuläget är det dock viktigt att anmäla allt, eftersom praxis måste få bildas i domstolarna.<sup>87</sup>

---

<sup>81</sup> Ds 1998:50 – *Att se eller titta på, om tillsynen inom miljöområdet*, s. 126.

<sup>82</sup> BRÅ pressmeddelande 2000-06-06/nr. 14.

<sup>83</sup> Samtal med överåklagare Chatarina Bergqvist Levin, miljöbrottsenheten, 2000-09-20.

<sup>84</sup> A. Nilsson, s. 221f. Fallet, regionåklagarmyndigheten i Stockholm 1993-06-01, dnr. RÅ 3-389-92. Det andra fallet gällde PVC-golv, se Ekokammaren i Malmö åklagardistrikt 1996-12-10 dnr. C 4-3-74-96.

<sup>85</sup> Se dom B 250-00 i Skellefteå tingsrätt.

<sup>86</sup> Prop. 1997/98:45, del 2, s. 267.

<sup>87</sup> Samtal med överåklagare Chatarina Bergqvist Levin, miljöbrottsenheten. 2000-09-20.

Vid kontakt med kommunala tjänstemän framgår att man, förarbetsuttalanden till trots, ställer frågan om överträdelse kan leda till en fällande dom. En generell attityd är att det är svårt att avgöra huruvida ett brott har begåtts. Man menar även att det inte är lämpligt att göra anmälningar som ändå inte kommer att leda till åtal, då detta kan försämra relationerna med tillsynsobjekten och i förlängningen försvåra tillsynsarbetet.<sup>88</sup> De lokala tillsynsmyndigheterna har dåliga erfarenheter av att anmäla överträdelse till polis eller åklagare. Arbetet upplevs som icke-resurseffektivt eftersom anmälningarna ofta avskrivs. Tillsynsmyndighetens har en dubbel roll. Dels skall tillses att miljölagstiftningen efterlevs. Dessutom skall man värna om ett gott företagsklimat i kommunen och regionen.<sup>89</sup>

### 4.3 Analys och diskussion

Straffsanktionen skall användas då överträdelsen är materiellt betydelsefull. Ringa brott är inte sanktionerade. Det torde därför vara främst stora användare av kemiska produkter som riskerar att dömas för brott.

Det faktum att straffsanktionen inte resulterar i fällande domar tyder på en tillämpningsproblematik. Tillsynsmyndigheter anmäler inte misstänkta överträdelse och gör dessutom överväganden som förarbetena uttryckligen menar skall göras av polis eller åklagare. För det andra leder inte de få åtalsanmälningar som gjorts till åtal. Detta skall ställas i kontrast till att antal misstänkta miljöbrott i övrigt har ökat kraftigt.

Tillämpningsproblematikens orsaker är svåra att analysera, mest på grund av bristen på domstolsavgöranden. Det finns alltså få egentliga resonemang från praktisk tillämpning, som möjliggör slutsatser. Kärnfrågan tycks vara om principen är alltför vagt formulerad för att kunna leda till straffrättsliga påföljder. Tillsynsmyndigheter, remissinstanser och JO ger uttryck för denna åsikt. Doktrinen menar däremot att den vaghet som lagen möjligen har kan avhjälpas med sedvanlig lagtolkning.<sup>90</sup> De betänkligheter som fanns om rättssäkerhet har ännu inte lett till några uppmärksammade tillämpningsproblem. Däremot är straffsanktionen en förhållandevis tamlös konstruktion, eftersom den inte leder till varken anmälningar eller åtal.

Enligt min uppfattning är principen inte så vagt formulerad att den omöjliggör åtalsanmälningar eller åtal. Begreppet ”skall undvika” är visserligen en generell utformad skyldighet att vara försiktig, vilket kan behöva viss tolkning. Det finns dock exempel på andra områden, exempelvis trafiklagstift-

---

<sup>88</sup> Med hänsyn till uppgiftslämnaren kan uppgifterna inte styrkas.

<sup>89</sup> Ds 1998:50 – Att se eller titta på, om tillsynen på miljöområdet, s. 127.

<sup>90</sup> A. Nilsson, s. 223. Avser produktvalsprincipen i LKP.

ningen, som har liknande formuleringar.<sup>91</sup> Eventuell vaghet bör i varje enskilt fall kunna bedömas av domstol. Vare sig tillsynsmyndigheter eller åklagare behöver därför underlåta att anmäla eller åtala med hänvisning till bristande underlag.

Straffrättslig tillämpning försvåras, enligt min mening, av osäkerheten i de naturvetenskapliga bedömningarna som föregår anmälningarna. Frågan om det finns ett mindre skadligt alternativ i kombination med om detta alternativ är fullgott torde skapa större problem än tolkningen av lagtextens krav. Detta bekräftas av tillsynsmyndigheternas uttalanden. Man bedömer det många gånger som svårt att avgöra om en överträdelse har skett. Det saknas m a o underlag för att göra en tillräckligt säker naturvetenskaplig bedömning av kemiska produkters relativa skadlighet och funktion. Straffrättsliga principer kräver å andra sidan fullgod bevisning för att ett åtal skall leda till en fällande dom. Rättssäkerheten för den enskilde användaren måste vägas mot behovet av en effektiv kontroll av kemikaliehanteringen.<sup>92</sup> Med vetskapen om att eventuella anmälningar inte leder till åtal är det inte förvånansvärt att tillsynsmyndigheter underlåter anmälan.

Straffsanktionen är viktig, eftersom den sänder signaler om att ett visst beteende är oacceptabelt. I det här fallet är det oacceptabelt att välja, relativt sett, mer farliga kemiska produkter. Det har diskuterats om en allmänt hållen regel, som produktvalsprincipen skall vara straffsanktionerad överhuvudtaget. Med tanke på principens potentiellt viktiga resultat för miljöskyddet anser jag att det är viktigt att visa målsättningens betydelse. Straffsanktionen gör det. Däremot saknar principen förmodligen ännu allmänpreventiva effekter, eftersom överträdelser inte leder till varken åtalsanmälningar eller åtal, än mindre fällande domar.

---

<sup>91</sup> Gabriel Michanek, *Miljörättslig tidskrift*, 1993:2, s. 154. Se 1§ lag (1951:649) om vissa trafikbrott.

<sup>92</sup> A. a., s. 156.

# 5. Märkning av produkter

## 5.1 Inledning

Förutsättningen för att kunna välja mindre miljöskadliga kemiska produkter är kunskap. Miljöbalken kräver att man skall ha kunskap om de olika konsekvenser som en verksamhet eller åtgärd kan få. En konsument har behov av extensiv information om redan tillgänglig kunskap, eftersom teknisk information i innehållsförteckningar kan vara svår att tillgodogöra sig. Detta gäller inte enbart för privata konsumenter utan även för vissa kategorier av näringsidkare, som inte har möjlighet att bedriva efterforskningar i större omfattning. Problemet har uppmärksammats av både statliga och privata intressenter, vilket resulterat i olika former av standardiserad kunskap uttryckt i märkning av produkter.

Olika typer av märken kan klassificeras beroende på innebörd och syfte. En distinktion kan göras mellan det som är obligatoriskt enligt lag, s k faromärkning, och det som har sitt ursprung i en frivillig strävan att framstå som mindre miljöskadlig i förhållande till andra alternativ, s k miljömärkning. Faromärkning finns i första hand på farliga produkter och har en negativ karaktär, dvs den talar om att en produkt är farlig. Miljömärkning finns endast på måttligt farliga eller helt ofarliga produkter och upplyser om det som är mindre farligt.

Den frivilliga miljömärkningens syfte illustrerar dess betydelse för tillämpningen av produktvalsprincipen. På slutet av 80-talet ansågs att frivillig miljömärkning skulle kunna främja efterfrågan på miljövänliga produkter. Utbudet skulle öka och driva utvecklingen framåt. Den frivilliga miljömärkningen skulle bidra till att de miljöpolitiska målen kunde uppfyllas. Spridning av miljöskadliga ämnen skulle begränsas och naturresurser skulle bevaras<sup>93</sup>. Att genomföra substitutionsprincipen ansågs också kunna bli lättare med hjälp av miljömärkning.<sup>94</sup>

Innan den frivilliga miljömärkningen infördes fanns det regler för märkning av produkter som ansågs hälsofarliga, d v s märkning motsvarande den idag obligatoriska faromärkningen. Det diskuterades om det var ändamålsenligt att införa frivillig miljömärkning parallellt med obligatoriska varningstexter och skyddsinformation. Det ansågs lämpligt att begränsa frivillig miljömärkningen till de produkter vars egenskaper var ”måttligt farliga”.<sup>95</sup>

---

<sup>93</sup> SOU 1988:61, *Miljömärkning av produkter*, s. 57.

<sup>94</sup> A.a, s. 70.

<sup>95</sup> SOU 1988:61, s. 65f.

Idag finns regler om obligatorisk faromärkning av kemiska ämnen och produkter som saluförs och dessutom märkningssystem av frivillig karaktär. Nedan redogörs för dessa system och den betydelse de kan ha vid tillämpningen av produktvalsprincipen.

## 5.2 Obligatorisk märkning<sup>96</sup>

Den obligatoriska märkningen av kemiska produkter regleras i föreskrifter som ges ut av KemI. I KIFS 1994:12 finns regler om klassificering och märkning, vilka i huvudsak överensstämmer med de två väsentliga EG-direktiven 67/548/EEG (ämnesdirektivet) och 88/379/EEG (preparatdirektivet). Till dessa föreskrifter finns även allmänna råd i 1997:1 som ger vägledning om hur föreskrifterna skall tillämpas.

Kemiska produkter skall klassificeras och märkas innan de släpps på marknaden. Den som tillhandahåller produkten på marknaden har ansvaret oavsett var denne någon befinner sig i leverantörskedjan. Klassificeringen skall baseras på inneboende miljö- och hälsofarliga egenskaper. All tillgänglig information av ekotoxikologisk och toxikologisk karaktär skall tas med i bedömningen. För ämnen och beredningar finns hälsofarlighetskriterier medan miljöfarlighetskriterier endast finns för ämnen.

Förutom klassificering och märkning finns regler om varuinformationsblad för kemiska produkter klassade som miljö- och hälsofarliga (enligt KIFS 1994:12) samt bekämpningsmedel och produkter med hygieniska gränsvärden.

Informationsbladen ger mer omfattande information än den som finns på själva produkten och riktar sig främst till dem som hanterar kemiska produkter yrkesmässigt. Reglerna för bladen finns i KIFS 1998:8, 4 kap och överensstämmer med direktiv 91/55/EEG, vilket innebär att varuinformationsblad utformas likadant inom hela EES-området. Det är tillverkaren eller importören som ansvarar för att varuinformationsblad finns tillgängliga senast vid leverans av produkten.

## 5.3 Frivillig miljömärkning

---

<sup>96</sup> Informationen i detta avsnitt är hämtad ur ”Produktinformation – till dig som arbetar med klassificering, märkning och varuinformationsblad”, utgiven av KemI.



De varor som har miljömärken konsumeras i huvudsak av enskilda privatpersoner. Tvättmedel, allrengöringsmedel och batterier är exempel på kemiska produkter som ofta har någon form av märkning. Då andra relevanta tillsynsåtgärder i praktiken inte omfattar enskilda privatpersoner framstår miljömärkning som ett alternativ för att styra konsumenter mot mindre miljöskadliga produkter.

Både positiv och negativ märkning ger signaler till köparen av en vara om vilka risker och fördelar som finns med olika produkter.<sup>97</sup> Det är därför viktigt att miljömärkningens utfästelser går att lita på. Regler och normer för märkningen fastställs och administreras av privata organisationer, d v s de är privatreglerade.<sup>98</sup> Möjligheterna för lagstiftaren och verkställande myndigheter att styra miljömärkningen är därmed små. Att miljömärkningen regleras privat och i huvudsak styrs av marknaden innebär inte att nackdelarna är övervägande. Bland fördelarna kan t ex nämnas bättre tillgång till teknisk expertis och större flexibilitet i anpassningen till teknisk utveckling. Nackdelarna är att regleringen riskerar att bli underordnad affärsintressen och kan missbrukas för att skapa konkurrensbegränsningar.<sup>99</sup> Den positiva miljömärkningen är dock inte helt utan kopplingar till staten. Svanen är initierat av nordiska ministerrådet, vilket består av representanter från bl a svenska staten.

Miljömärkningens relevans för produktvalsprincipens genomförande kan sägas vara beroende av om miljömärkningens bestämmande av kriterier motsvarar de överväganden man gör vid ett val enligt produktvalsprincipen. Detta berör frågan om bedömningsgrunder för miljöskadlighet, beaktandet av alternativ samt kostnaden för produkten. Därutöver finns det mer övergripande frågeställningar om miljömärkningens faktiska relevans för miljöskyddet samt om konsumenter är angelägna om att välja varor med ett miljömärke. En viktig aspekt är även miljömärkningssystemens relativa oberoende från marknadsintressenter, dvs producenter och försäljare. För att besvara dessa frågor kommer uppsatsen att redogöra för de två största miljömärkningssystemen, Bra miljöval och Svanen. I anslutning till detta diskuteras olika erfarenheter från både statligt och privat håll.

### 5.3.1 Bra miljöval

Svenska naturskyddsföreningen (SNF) kallar sig för Sveriges största demokratiska miljöorganisation. Enligt egen utsago är den naturens försvarsadvokat och gröna konsumentsombudsman. Sedan 1987 bedriver föreningen miljömärkningsverksamhet tillsammans med bl a ICA, KF och Dagab.<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Ds 1992:58 – *Varor som faror*, s 122f.

<sup>98</sup> Ds 1998:50 – *Att se till eller titta på, om tillsynen på miljöområdet*, s. 18.

<sup>99</sup> A. a., s. 20.

<sup>100</sup> *Det märks*, s. 3.

Syftet är att verka för en förbättrad miljö och att styra bort konsumenter från kemikalier vars nödvändighet på marknaden kan ifrågasättas. SNF anser att miljömärkningen fyller ett syfte så länge som svensk lag inte förbjuder de ämnen som miljömärkningen visat inte behövs på marknaden. Miljömärkningen är en provisorisk lösning, som egentligen motverkar den miljörättsliga principen att förorenaren skall betala för miljöskadliga konsekvenser av en verksamhet. I ett system med miljömärkning påstås det vara konsumenten som står för kostnaden, eftersom miljömärkta produkter kan förväntas vara dyrare än icke-miljömärkta produkter. Konsumenten är därmed inte att betrakta som förorenare, vilket däremot tillverkaren är. Tills vidare agerar dock SNF genom att låta en minoritet köpa varor, som föreningen tagit fram riktlinjer för.<sup>101</sup>

Enligt SNF bestäms Bra Miljövals kriterier med utgångspunkt i produktvalsprincipen och försiktighetsprincipen. Kemikalier rangordnas bl a efter farlighet. Testmetoderna för rangordningen påstås vara ”internationellt erkända” och uppfylla kraven för klassificering och märkning av miljöfarliga ämnen, som är fastställda av KemI.<sup>102</sup>

Bra miljöval kräver en livscykelanalys, d v s en fullständig analys av en varas totala miljöpåverkan under dess hela livstid. Livscykelanalys omfattar allt från råvaruutvinning, transport till avfallshantering mm. Kraven skall ligga på en nivå som driver utvecklingen av nya produkter framåt.<sup>103</sup>

För att få märka en produkt med Bra miljöval krävs en licens. Licens kan erhållas efter ansökan hos SNF. Produktens alla råvaror, användningsområde samt eventuellt klassificering om giftighet enligt KemI:s eller läkemedelsverkets föreskrifter, måste redovisas. Om produkten godkänns betalas en licens på f n 5000 kr per produkt som licensieras.<sup>104</sup> SNF beslutar ensam om kriterierna för märkningen. Visserligen samarbetar man med handeln i styrelsen för Bra miljöval dagligvaror, men detta påverkar inte SNF:s rätt att själv fastställa kriterierna.

Bra miljöval ser i första hand till enskilda komponenter i en produkt. Varje komponent analyseras separat. Det är ett ämnes inneboende egenskaper som avgör om en vara skall godkännas eller inte. Grundprincipen för t ex ett tvättmedel är att det bara får innehålla sådana komponenter, som är godkända.<sup>105</sup> Man gör stickprov hos tillverkare för att kontrollera att endast godkända ämnen tillsätts. Om icke-godkända ämnen finns med i en produkt riskerar tillverkaren att förlora licensen för miljömärkningen av produkten.

---

<sup>101</sup> *Bra Miljöval Magasin* nr. 1/99, s. 12ff.

<sup>102</sup> A.a, s. 6 och *Miljökriterier för tvättmedel 1995* (om KemI:s föreskrifter).

<sup>103</sup> *Miljökriterier för tvättmedel 1995*, s. 3 och *Det märks*, s. 9.

<sup>104</sup> Ansökningshandlingar för Bra miljöval-licens, s. 2.

<sup>105</sup> Helena Andersson, utdrag ur föredrag för Akzo-Nobel 1997-09-03, s. 2.

SNF är noga med att påpeka sin egen pålitlighet. Man varnar för andra oseriösa miljömärkningar och håller endast Svanen och KRAV som jämbördiga. Man varnar om sitt märke, som ett företag varnar om ett varumärke. Företag med licens får bl a förbinda sig att inte utnyttja märket på ett sätt som kan orsaka förväxling med andra märken eller ge intryck av att hela företaget är miljömärkt. Dessutom är man noga med att påpeka att en produkt som är miljömärkt inte är bra för miljön utan endast mindre skadlig.

### 5.3.2 Svanen

På 80-talet, när intresse för miljöfrågor var stort, behövdes miljömärkningsymboler med hög trovärdighet utan bransch- eller vinstintressen. 1989 beslutade Nordiska ministerrådet att skapa en officiell symbol, Svanen, för miljömärkning. Svanen administreras av SIS, Svenska Industriens Standardiseringskommission. 1998 överfördes administrationsverksamheten till SIS Miljömärkning AB, vilket ägs av staten till 10% och av SIS till 90%. Staten har rösträtt för samtliga aktier i bolaget, som är ett icke-vinstdrivande aktieföretag.<sup>106</sup>

Svanen är en frivillig, harmoniserad och positiv märkning av olika produkter och numera även tjänster. Målet är att bidra till en mindre miljöbelastande konsumtion. Märkningen skall vägleda konsumenter och driva vidare utveckling av mindre miljöbelastande produkter.<sup>107</sup> Miljömärkningen är ett komplement till de miljöpolitiska styrmedel som myndigheter förvaltar.

Svanen är ett för Norden gemensamt miljömärke, vilket innebär att det är den nordiska marknaden man riktar in sig på. Kopplingen till produktvalsprincipen är på en principiell nivå stor då det övergripande syftet med miljömärkningen är att få till stånd en mindre miljöbelastande konsumtion.<sup>108</sup>

Kriterierna för Svanens miljömärkning bestäms av Nordiska miljömärkningsnämnden, NMN.<sup>109</sup> En miljöstrategi bestämmer hur verksamheten skall utformas och vilka produktgrupper som skall märkas. I likhet med Bra miljöval beaktas produktens hela livscykel då miljöpåverkan utvärderas. Man väger in faktorer som livslängd, produktions- och transportutsläpp och val av råvaror mm. Produktvalsprincipen och försiktighetsprincipen tas också med när kriterier och produktgrupper bestäms.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Riktlinjer för nordisk miljömärkning, s. 4.

<sup>107</sup> Miljöstrategi för nordisk miljömärkning 1996-02-02, s. 3.

<sup>108</sup> SOU 1999:145, s. 10.

<sup>109</sup> Riktlinjer för nordisk miljömärkning, s. 8.

<sup>110</sup> A.a, s. 10.

En miljömärkt produkt får inte fungera sämre eller hålla lägre kvalitet än, ur miljösynpunkt, sämre produkter. Miljökraven skall sättas högt och utgå ifrån de officiella reglerna i de deltagande länderna.<sup>111</sup>

Då kriterier fastställs utgår man ifrån olika produktgrupper, som definieras av användningsområdet.<sup>112</sup> Kriterierna skall vara baserade på vetenskaplig dokumentation i den mån det är möjligt. De experter som anlitas skall ha hög kompetens och komplettera varandra kunskapsmässigt. Medlemmarna i expertgrupperna utnämns av nordiska miljömärkningsnämnden på förslag av organisationernas sekretariat. Expertgrupperna är rådgivande i förhållande till det nationella organ som ansvarar för fastställande av kriterierna. Även experter från handel, industri, miljö- och konsumentorganisationer har möjlighet att delta i expertgruppernas utformning av kriterierna.<sup>113</sup>

Principen för licensiering är att ett företag frivilligt söker om att få använda Svanen-märket. Finansieringen kommer från anslag av riksdagen samt avgifter från företag vars produkter licensieras. För närvarande kostar det 15.000 kr att söka licens och därefter tas ut en årsavgift på 0,4 % av årsomsättningen, maximalt 350.000 kr. Målet är att miljömärkningsverksamheten skall försörja sig själv, dvs bära kostnader med hjälp av intäkter från licensavgifterna. Endast utvecklingsarbete som inte kan förväntas vara självförsörjande skall i framtiden bekostas av statliga bidrag.<sup>114</sup>

Även Svanen kontrollerar tillverkare men poängterar inte på samma sätt, som Bra miljöval, risken att bli av med licensen om företaget inte fullgör sina åligganden enligt licensavtalet. Däremot kan man inte bli licensierad längre än tre år i taget. Därefter omprövas och skärps, med största sannolikhet, kraven för licensen.<sup>115</sup> På det sättet kan man bibehålla höga krav på vetenskapliga ansträngningar för att driva utvecklingen framåt vad gäller mindre miljöskadlig konsumtion. De produkter som förväntas uppfylla kraven för de aktuella kriterierna får maximalt utgöra en tredjedel av marknaden.<sup>116</sup> Tolkningen av detta bör vara att man på detta sätt vill förbehålla licenserna till dem vars produkt ligger främst vad gäller miljöanpassning.

Svanen hindrar inte företagen från att använda andra miljömärken bara de är utarbetade av, från företaget, oberoende organisationer.

Statens engagemang i Svanen är betydande på en rad områden. I första hand är beslutet att skapa en positiv och frivillig miljömärkning fattat av Nordiska ministerrådet, vilket består av ministrar från de nordiska länderna. Minister-

---

<sup>111</sup> SOU 1999:145 – *nordisk miljömärkning – det statliga engagemanget*, s. 11.

<sup>112</sup> *Miljöstrategier för nordisk miljömärkning*, s. 3.

<sup>113</sup> SOU 1999:145, s. 11.

<sup>114</sup> A.a, s. 21.

<sup>115</sup> *SIS Miljömärkning AB, Vårt att veta*.

<sup>116</sup> SOU 1999:145, s. 11f.

rådet ansvarar för verksamheten i stort, vilket bl a annat innebär att övervaka det förvaltande organet och tillse att det förblir lämpligt för sin uppgift.<sup>117</sup>

## 5.4 Frågeställningar i anslutning till märkning av produkter

Miljömärkningen hjälper konsumenter att välja mellan olika produkter. När kriterierna för märkningen bestäms använder både Bra miljöval och Svanen produktvalsprincipen som utgångspunkt. För att avgöra om miljömärkningen är ett lämpligt och effektivt hjälpmedel för genomförandet av produktvalsprincipen vill uppsatsen besvara följande frågor:

Har miljömärkningen positiv inverkan på miljön och hur påverkar den produktutvecklingen? Hur påverkar miljömärkningen prisbildningen och konkurrensen på marknaden? Använder konsumenter miljömärken när de väljer kemiska produkter?

I det följande redogörs för rapporter från naturvårdsverket, konsumentverket samt konkurrensverket, vilka tar upp de ovan nämnda frågeställningarna. Uppgifter från branschen som ifrågasätter miljömärkningen belyser även frågan.

### 5.4.1 Miljöförbättrande resultat – Naturvårdsverkets bedömning av Svanen

Naturvårdsverket har utrett Svanens betydelse för miljön. Man bedömde sju produktgrupper, av vilka tvättmedel, allrengöringsmedel och batterier är av intresse för denna uppsats. Val av produktgrupper, märkningskriteriernas miljörelevans och genomslag på marknaden ansågs vara viktiga och togs med i naturvårdsverkets bedömning.

För tvättmedel är kriterierna huvudsakligen baserade på totalmängd kemikalier per tvätt, de inneboende egenskaperna hos ingredienserna samt förpackningsmängd. Naturvårdsverket ansåg att det i sak är relevanta parametrar. Däremot bedöms inneboende egenskaperna ur ett *faroperspektiv* och

---

<sup>117</sup> SOU 1999:145, s. 20.

inte ett *riskperspektiv*.<sup>118</sup> Fara är ett statistiskt begrepp utan relation till faktisk miljöpåverkan. Riskbedömningen beaktar däremot när halterna i miljön överskrider tröskeln för när skadliga effekter uppstår.

För produktvalsprincipens torde riskbedömningen vara väsentligt, eftersom skyldigheten att byta ut varor beror på om det finns en risk för skada. Att ett ämne är farligt innebär inte att det finns en risk för skada på miljö eller mänsklig hälsa. Detta kan man konstatera först efter en riskbedömning, vilken beaktar den specifika användningens potentiellt skadliga konsekvenser. Häller man ut 10000 liter diesel i en sjö utgör det en risk för sjöns fortlevnad. Häller man ut 1 liter är det sannolikt ingen risk för sjöns fortlevnad. Dieseln farlighet kvarstår däremot oavsett om risken är liten.

Svanen-märkta produkter har en hög marknadsandel. 70% av de produkter som säljs är märkta med Svanen, vilket är ett resultat av att de stora handelskedjorna kräver miljömärkning för att saluföra produkten. Detta betyder att Svanen har en stor möjlighet att påverka sammansättningen av produkter som innehåller allmäntoxiska ämnen. Naturvårdsverket kunde dock inte bedöma om Svanen är pådrivande för förbättringar av tillståndet i miljön, eftersom riskbedömningen saknas i de kriterier som ställs upp.<sup>119</sup>

Vid bedömningen av allrengöringsmedel konstaterade naturvårdsverket, liksom i fallet med tvättmedel, att hanteringen av toxicitet, bioackumulerbarhet och nedbrytbarhet saknar stöd i vetenskapen och hos myndigheter.<sup>120</sup> Svanen använder en speciell beräkningsmatris. Matrisen tar upp olika parametrar med utgångspunkt i bl a antalet nedbrytbara ingredienser. Naturvårdsverket ansåg att matrisen var relativt komplicerad och att det inte var uppenbart från utformningen vad som styr de gränsvärden som används.<sup>121</sup> Det finns därför anledning att ifrågasätta Svanens relevans för miljöskyddet.

Svanens möjlighet att påverka utvecklingen av mindre miljöskadliga produkter är varierande. I fallet med engångsbatterier har ingen utveckling skett till följd av miljömärkningen, anser naturvårdsverket. Batterierna har inte förändrats i någon nämnvärd omfattning sedan de fick miljömärke.<sup>122</sup>

## 5.4.2 Kritiska röster från kemisk-tekniska branschen

Både Bra miljöval och Svanen har högt satta ambitioner och ger intryck av en väl genomtänkt strategi och metod för uppfyllandet av målet, som alltså

---

<sup>118</sup> Rapport från Naturvårdsverket angående Svanen, s. 58.

<sup>119</sup> A.a., s. 59f.

<sup>120</sup> A.a., s. 64.

<sup>121</sup> A.a., s. 55.

<sup>122</sup> Naturvårdsverket rapport om Svanen, s. 84.

är en bättre framtida miljö. Branschorganisationen Kemisk-tekniska leverantörsförbundet (KTF) framför dock kritik mot miljömärkningen på flera punkter.

I en studie av författaren ek. dr. Kurt Wickman, på uppdrag av KTF, undersöks om miljömärkningen är en effektiv vägledning för konsumenten. Wickman inleder med att konstatera konsumentens relativa ointresse av att köpa miljömärkta produkter. Endast 10-15% söker miljömärkta varor<sup>123</sup>. Wickman förespråkar en avreglering av marknaden och vill låta konsumenten välja mellan miljömärkta respektive icke miljömärkta produkter.<sup>124</sup> Detta skall ses i anslutning till att butikskedjor som exempelvis ICA och KF kräver att vissa kategorier av varor skall vara miljömärkta. Wickmans uppgifter om intresset för miljömärkta varor bygger i huvudsak på utländska förhållanden och motsägs i viss mån av konsumentverkets undersökningar, som avser svenska förhållanden (se nedan).

Wickman anser att de kriterier som används vid miljömärkning idag inte är grundade på godtagbara vetenskapliga metoder. Istället ligger värderingar till grund för märkningen. Dessa värderingar är skapade av miljöorganisationernas personal som saknar utbildning i den relevanta akademiska diskursen. Man underlåter att göra verkliga studier av miljöpåverkan och hänvisar till risken som ett incitament för begränsningen av ett ämne.<sup>125</sup> Detta leder till ökade kostnader för företagen men inte för miljö rörelsen.<sup>126</sup> Naturvårdsverket kritiserade också att de vetenskapliga grunderna för kriterierna var bristfälliga, vilket bekräftar Wickmans åsikt. Vad bristen består av framförs dock bristfälligt i både Wickmans och naturvårdsverkets rapport. Det är därför svårt att dra några definitiva slutsatser beträffande uppgifterna.

Att kostnaderna drivs upp är det största problemet, enligt Wickman. Inte bara företagen drabbas utan även konsumenterna får ökade kostnader vid inköpen. Med miljömärkningen ökar produktionskostnaden för tillverkaren p g a licenskostnader, utvecklingskostnader och kapitalinvesteringar vid ändrade villkor för licenserna. Sammanlagt uppgår kostnaden för miljömärkningen till 5% av den totala produktionskostnaden. För en konsument leder detta till en prisökning som motsvarar 1.85-2.50 kr vid inköp av en normal förpackning tvättmedel.<sup>127</sup>

Miljömärkningen riskerar även att hämma utvecklingen snarare än att driva den framåt, enligt Wickman. Kriterierna för miljömärkningen påstås vara statiska och att detta kan ge en svag utveckling av teknologiska framsteg.<sup>128</sup> Detta torde, enligt min uppfattning, förstås som att företagen inte har inci-

---

<sup>123</sup> Wickman, s. 9.

<sup>124</sup> Artikel från KTF, en summering av studien ger denna ytterligare information.

<sup>125</sup> Peter Solyom och Lars-Gunnar Lindfors, *Evaluation of Nordic Swan ecolabelling...*, s. 4.

<sup>126</sup> Wickman, s. 13f.

<sup>127</sup> Wickman, s. 18.

<sup>128</sup> Wickman, s. 12.

tament till att utveckla tekniken om inte miljömärkningskriterierna kräver det. Ett enkelt sätt att undvika detta vore att göra kriterierna strängare. Miljömärkningen som sådan borde dock inte vara grunden till problemet.

Ytterligare en intressant rapport är gjord av Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), återigen på uppdrag av branschen. Svanens kriterier för åtta produktgrupper undersöktes. Slutsatsen var att livscykelanalyserna har brister bl a beträffande energiförbrukning som en faktor. Inte heller funktionstestas de produkter som miljömärks. Man tar inte med i beräkningen vilken verkningsgrad en produkt har i förhållande till användningsområdet. Hur mycket av en produkt som används beräknas alltså inte. En produkt med inneboende egenskaper som är farligare kan dock vara bättre ut miljösynpunkt än den mindre farliga p g a att mängden som används är mindre.<sup>129</sup> Svanen kommenterade rapporten med att bristfälligt underlag var grunden för dessa slutsatser.

### 5.4.3 Märkningens betydelse för kostnaden av produkter

Konkurrensverket har i en nyligen publicerad rapport konstaterat att priserna i Sverige, jämfört med andra EU-länder, är förhållandevis höga. I det kemisk-tekniska segmentet dominerar marknaden av ett fåtal mycket starka företag, vilket innebär att konkurrensen minskar. Risken för att priser drivs upp är därmed stor. Andra bidragande faktorer till en hög prisnivå är den frivilliga miljömärkningen och Kemikalieinspektionens produktregister.<sup>130</sup>

Utöver harmoniserade regler (dir 88/379/EEG) finns undantag för Sverige vad gäller märkning och registrering av måttligt hälsofarliga produkter. De uppgifter som måste lämnas av tillverkaren beträffande sådana produkter är mindre omfattande i övriga EU-länder. Den som avser att parallellimportera en produkt kan i normalfallen därför inte få de uppgifter som KemI kräver. Utan bistånd från tillverkaren försvåras eller omöjliggörs därmed import. Det ligger ofta inte heller i tillverkarens intresse att öppna fler distributionskanaler än de som de själva står för, varför sådant bistånd i många fall inte ges. I kombination med relativt höga avgifter för produktregistreringen utgör KemI:s registreringskrav ett handelshinder som minskar antalet parallellimporterade varor. Priset på övriga varor stiger därför över den nivå som är normal inom EU.<sup>131</sup>

---

<sup>129</sup> Solyom och Lindfors, s. 4f.

<sup>130</sup> Konkurrensverkets rapportserie 2000:1, *Sverige - en del av EG:s inre marknad, varför kvarstår prisskillnaderna?*, s. 85.

<sup>131</sup> Konkurrensverkets rapportserie, 2000:1, s. 80ff.



Även den frivilliga miljömärkningen utgör handelshinder som i förlängningen driver priserna uppåt. Produkter som finns på den övriga europeiska marknaden uppfyller många gånger inte de svenska kraven för miljömärkning. Med tanke på den höga andelen produkter som är miljömärkta kan man förutse en konkurrensnackdel för de produkter som inte kan få licens för märkning. Tillverkare tvingas därför ta fram speciella produkter för den svenska marknaden som uppfyller kraven för miljömärkning. Kortsiktigt drivs därför priserna på miljömärkta produkter upp.<sup>132</sup>

#### 5.4.4 Konsumenters uppfattning om märkning

All märkning innehåller någon form av information riktad till den som köper produkten och regleras därför i marknadsföringslagen (SFS 1995:450, MFL).<sup>133</sup>

Om märkningen är till för att främja avsättning av produkten är det att betrakta som marknadsföring, enl MFL 3§. Detta bör framgå tydligt så att budskapet inte förväxlas med annan information. Den information som har karaktär av marknadsföring får inte vara vilseledande med avseende på framställningar eller påståenden, enl MFL 6§. Det finns anledning att anta att den frivilliga miljömärkning som finns på den svenska marknaden idag (ex Svanen och Bra miljöval) har fått en ställning som marknadsförare.

Miljömärkningens marknadsförande effekt framgår av en enkät genomförd av Konsumentverket med syfte att undersöka svenska konsumenters miljömedvetenhet.<sup>134</sup> Undersökningarna genomfördes 1993-95 och baserades på intervjuer med 1000 personer mellan åldrarna 16-74 år. Igenkänningsgraden bland symboler och miljöprofilerade varumärken är hög. Kunskapen om dem är god. 36% letar regelbundet efter miljömärkta produkter och 33% ibland gör det ibland. 47% köper regelbundet miljömärkta varor och 33% köper miljömärkta varor ibland.<sup>135</sup>

I en utredning om märkning och konsumentinformation på dagligvaruområdet ställdes bl a frågan hur konsumenterna uppfattar märkningen. Huvudresultaten var att märkningen ur en generellt inte är viktig för konsumenterna. Man hade dock synpunkter på den eftersom erfarenheten av dagligvaruinköp är stor. Miljömärkningen uppfattas av många, somliga anser att den är viktig. Märkningen kändes igen av nästan alla som deltog i undersökningen. Många uppgav att de vill köpa miljömärkta produkter om priserna för dessa

---

<sup>132</sup> A.a, s. 83ff.

<sup>133</sup> Denna klassificering görs inte i MFL utan av den utredningsgrupp som står för SOU 1997:7, *Märk väl!*

<sup>134</sup> *Konsumenten och miljön*, KOV 1995/96:13.

<sup>135</sup> SOU 1999:7 – *Märk väl!*, s. 84.

är rimliga. Deltagarna var däremot skeptiska till miljömärkningens tillförlitlighet och de olika märkenas innebörd. Vissa var uttalat ointresserade men få tycker att det är angeläget att ta bort miljömärkningen helt.<sup>136</sup>

En undersökning bland yngre konsumentgrupper visar att drygt 90% av de tillfrågade köper miljömärkta produkter och är beredda att betala ett högre pris om de vet att varorna är miljöanpassade.<sup>137</sup>

Naturvårdsverket framhåller att information till konsumenter om miljöpåverkan är viktig. Att få reda på vilka egenskaper en produkt har som påverkar miljön borde vara en rättighet för konsumenter. Informationen bör utformas med hänsyn till olika gruppers möjligheter att ta den till sig. Den information som avser stor miljöpåverkan bör prioriteras.<sup>138</sup>

Resultaten av undersökningarna är intressanta för produktvalsprincipen vidkommande, eftersom frivilliga miljömärken gör en jämförelse mellan produkter med utgångspunkt i miljöskadlighet. Det framgår att konsumenter inte anser sig skyldiga att välja de miljömärkta varorna, eftersom endast hälften regelbundet köper miljömärkta produkter. Man är alltså medveten om vad märkena innebär men de saknar betydelse för produktvalet, d v s det är konsumentens ensak om de måste välja det mest miljöanpassade.

I Sverige är det främst Svanen och Bra Miljövals Falken som dominerar marknaden för frivillig, positiv märkning. Bland konsumenter känner 82% till att Svanen är ett miljömärke, 50% tror att Falken är det och 7% vet att EU-Blomman är det.<sup>139</sup> Svanen är alltså det mest igenkända märket, följt av Falken. EU-Blomman är relativt okänd för konsumenter.

## 5.5 Analys och diskussion

De två olika typerna av märkning som finns i dag har relativt sett olika syften och funktioner. Faromärkningen, som regleras i KemI:s föreskrifter, är *frånstyrande* och förekommande fall obligatorisk. Den frivilliga miljömärkningen är *tillstyrande* och frivillig. Sett ur dessa perspektiv är faromärkningen mer lämpad som ett instrument för genomförandet av produktvalsprincipen. Principens syfte är nämligen framförallt att styra bort användare från mer farliga produkter och varor. I praktiken torde miljömärkningen ha en frånstyrande effekt eftersom de mer farliga produkterna och varorna inte har miljömärke. Den principiella skillnaden bör dock noteras.

---

<sup>136</sup> A.a, s. 154.

<sup>137</sup> KOV 1998:19, *Allmänhetens kunskaper, attityder och agerande i miljöfrågor*.

<sup>138</sup> SOU 1999:7, s. 93.

<sup>139</sup> SOU 1999:7, s. 185.

Faromärkningen omfattar i normalfallet inte hushållskemikalier, som exempelvis tvättmedel och diskmedel. En stor del av dessa varor och produkter har däremot ett miljömärke, exempelvis Svanen eller Bra miljöval. De båda märkningarna kompletterar därför varandra förtjänstfullt och täcker en stor del av marknaden för kemiska produkter och varor.

Faromärkningen baseras på produkters inneboende egenskaper, vilket överensstämmer med produktvalsprincipen bedömningsgrunder. Det stora problemet med faromärkningen är att den verkar negativt på konkurrensen, vilket driver upp priserna för konsumenten. Prisökningen kan accepteras om det står i relation till den miljömässiga vinsten. I det här fallet finns ingen anledning att anta att så inte är fallet. Om faromärkningen avhåller konsumenter (både yrkesmässiga och privata) från att köpa mer skadliga produkter är däremot tveksamt. Att den *kan* göra det torde däremot vara säkert.

Både Svanen och Bra Miljöval bestämmer sina kriterier med ledning av kemiska substansers inneboende egenskaper. Till skillnad från produktvalsprincipen görs en livscykelanalys för att bedöma hur en produkt påverkar miljön. Miljömärkningen har alltså fler parametrar än produktvalsprincipen. Detta utgör inget större problem eftersom det finns andra principer i de allmänna hänsynsreglerna som är förtjänta av livscykelanalysen, t ex kretsloppsprincipen. Miljömärkningen dessutom ställer krav på att en varas funktion inte får försämrats. Utgångspunkten är alltså att varan eller produkten som har miljömärke skall kunna användas till väsentligen samma ändamål som en omärkt produkt inom samma produktgrupp.

Den viktigaste frågan är om miljömärkningen har positiv inverkan på miljön. Med vetenskapliga relevans i bestämmandet av kriterier förefaller det vara dåligt ställt, i alla fall vad gäller Svanen. I fallet med Bra miljöval saknas underlag för att avgöra om märkning har relevans för miljön. Naturvårdsverket ifrågasätter bl a om kriterierna för Svanen bestäms på ett vedertaget sätt, vilket får medhåll av branschföreningen KTF. Det är naturligtvis problematiskt om det skulle visa sig att miljömärkningen saknar betydelse för miljöskyddet. I såna fall är det faktum att miljömärkningen driver upp priserna och minskar konkurrensen odelat negativt. Om miljömärkningen dessutom mer eller mindre verkar som reklam kan förutsättas att försäljningen av märkta produkter ökar. Därmed sprids produkter som konsumenter tror är relativt sett mindre farliga, trots att de kanske i själva verket inte är det.

Varken naturvårdsverkets rapport eller andra kritiker av Svanen kan dock på ett tillfredsställande sätt exakt redovisa vad bristen består av. Säkra slutsatser blir därför svåra att dra.

Utöver vetenskaplig relevans kan diskuteras om miljömärkningen kan förbli oberoende från de företag, vars produkter licensieras för märkning. Detta gäller speciellt för Svanen vars avgifter för märkning är relativt höga. Svanen skall vara självförsörjande, vilket gör verksamheten beroende av licens-

avgifter. Jag anser att risken finns för att kriterierna anpassar sig till produkterna istället för tvärtom. På så vis kommer utveckling av miljömärkta produkter att stanna på det stadium som tillverkarna bestämmer.

Miljömärkningens främsta företräde är dock att den uppfattas positivt av många konsumenter. Därmed skulle den kunna utgöra en vägledning för dem som vill handla mer miljövänligt. För att vara ett hjälpmedel i uppfyllandet av produktvalsprincipen måste dock märkningen ha positiva effekter för miljön. Med hänvisning till den redovisade kritiken mot framförallt Svanen kan ifrågasättas om den har det. Bra miljöval har inte utsatts för samma kritik men har heller inte genomgått samma prövning som Svanen.

## 6. Slutsatser

Produktvalsprincipen innebär en skyldighet, för dem som använder kemiska produkter och varor, att välja det minst skadliga alternativet om detta kan ske till en skälig kostnad. Principen är tillämplig på alla som använder kemiska produkter. Skyldigheten att göra produktval varierar dock beroende på verksamhetens konsekvenser för miljön. Olika kategorier av användare kräver därför olika instrument för tillsyn.

Förvaltningsrättsliga åtgärder i form av förelägganden används i princip uteslutande på yrkesmässiga användare. Antalet föreläggande som meddelas är förhållandevis få med tanke på det stora antalet användare av kemiska produkter och varor. Föreläggandet framstår därför som mindre effektivt än de skulle kunna vara.

Principen är inte vagt formulerad, snarare tvärtom. Det framgår med tydlighet att farliga produkter skall bytas ut om det finns mindre skadliga alternativ. Det finns därför inga hinder mot att lägga principen till grund för förelägganden. Bedömningen av skadlighet och alternativets lämplighet för ändamålet kan däremot vara svår att göra. Att använda produktvalsprincipen som en tvingande rättsregel är för den sakens skull varken omöjligt eller olämpligt. Myndigheterna har dock förståelse för tillämpningsproblemen och är försiktiga och återhållsamma med utbyteskrav. Om ett föreläggande är lämpligt måste bedömas från fall till fall. Generellt har principen, anser jag, den tydlighet och precision som krävs.

Produktvalsprincipen är straffsanktionerad. Detta har varit omstritt med hänsyn till att principen är allmänt hållen och tillämplig på händelser som är från varandra vitt skilda. Jag anser att principen är tillräckligt klart formulerad i både lagtext och förarbeten för att kunna ligga till grund även för straffrättsliga åtgärder. Eventuell oklarhet i tillämpningsområdet bör kunna åtgärdas av praxis. Ur lämplighetssynpunkt är principen därför tillräcklig. Straffsanktionen är däremot ineffektiv, eftersom få anmälningar har gjorts. Inga anmälningar har lett till fällande domar. Orsaken till detta är inte möjlig att analysera i någon nämnvärd utsträckning eftersom praxis saknas. Det har dock framgått att åklagare och tillsynsmyndigheter har svårt att bevisa brott och att eventuella anmälningar aldrig anses kunna leda till åtal. Därför uteblir straffrättslig tillämpning.

Märkning av produkter är ett instrument som främst riktar sig till mindre användare, som har ett bristfälligt kunskapsunderlag. Märkningen tjänar därför som en snabb och översiktlig information om produkter och varors egenskaper. Faromärkningen är fränstyrande och regleras i KemI:s föreskrifter. Det finns ingen anledning att ifrågasätta dess vetenskapliga relevans. Däremot är den till nackdel för konkurrensen, vilket driver upp priser.

Faromärkningen borde trots detta vara både lämplig och effektiv som hjälpmedel för genomförandet av principen.

Miljömärkningen är tillstyrande och informerar om egenskaper hos en produkt som är mindre skadliga för miljön. Miljömärkningen hittas främst hos produkter som konsumeras av privata konsumenter, vilket är positivt eftersom andra tillsynsåtgärder inte riktas mot denna kategori av användare. Kriterierna hos både Svanen och Bra miljöval bestäms i huvudsak enligt riktlinjer som överensstämmer med produktvalsprincipens utformning. Formellt är därför miljömärkningen lämplig som ett hjälpmedel för genomförandet av principen. En stor mängd av de produkter som finns på marknaden är miljömärkta och konsumenter är generellt sett positiva till att handla miljömärkta varor. Både Svanen och Bra miljöval skulle därför kunna vara effektiva hjälpmedel då konsumenter skall tillämpa produktvalsprincipen. Däremot saknas förutsättningar för att fastställa om miljömärkningen har miljöförbättrande effekter. Det går inte, med hänsyn till naturvårdsverkets rapport om Svanen, att bortse från risken att relevansen är obefintlig. I fallet med Bra miljöval saknas underlag för att göra en bedömning om relevansen för miljön. De nackdelar som finns för övrigt, exempelvis höga kostnaden för miljömärkta produkter och konkurrenssnedvridning blir utmärkande. Miljömärkningen blir därför både olämplig och ineffektiv som hjälpmedel för genomförandet av produktvalsprincipen.

# 7. Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Prop. 1984/85:118 lag om kemiska produkter  
Prop. 1989/90:100 (bil. 16) med ändring av lag (1985:426) om kemiska produkter  
Prop. 1997/98:45 Miljöbalk  
Prop. 1997/98:145 Svenska miljömål, miljöpolitik för ett hållbart samhälle

Kemikalieinspektionens föreskrift 1998:8 om varuinformationsblad  
Kemikalieinspektionens föreskrift 1994:12 om klassificering och märkning av kemiska produkter

SOU 1988:44 *Kontroll av kemiska produkter*  
SOU 1988:61 *Miljömärkning av produkter*  
SOU 1993:27 *Miljöbalksutredningen*  
SOU 1994:133 *Miljöpolitikens principer*  
SOU 1999:145 *Nordisk miljömärkning – det statliga engagemanget*  
SOU 1999:7 *Märk väl! Betänkande av utredningen gällande konsumentinformation om dagligvaror*

Ds 1992:58 *Varor som faror*  
Ds 1998:50 *Att se eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet*

Justitieombudsmannen, remissyttrande ang. Miljöskyddskommittens betänkande (SOU 1993:27) Miljöbalk och (SOU 1993:66) lag om införande av miljöbalken. Dnr. 1377-1993, 2477-1993

Rapport från Kemikalieinspektionen 12/91, *Utbytesregeln i 5§ lagen om kemiska produkter – rapport från en arbetsgrupp*  
Rapport från Kemikalieinspektionen 4/94, *Kemikalietillsyn i leverantörsledet*  
Riksrevisionsverkets publikation, RRV 1994:8, *Stödet till kommunernas kemikalietillsyn*  
Rapport från Naturvårdsverket, *Utvärdering av Svanmärkningsen, Del A – "Direkta miljöeffekter"*, 2000-05-15, ordernr 502420

## Rättsfall, JO-beslut och myndighetsbeslut

Skellefteå tingsrätt, mål nr B 250-00  
Kammarrätten i Göteborg, mål nr 8489-94

RÅ 1996 ref. 43.

JO-beslut 1993-03-02, dnr 952-1992

Brev 1991-10-18, dnr 319-3131-93. Stockholms stad

Beslut 2000-07-10, dnr 2000-000741-351. Stockholms stad

Beslut 1999-10-12, dnr 95.1029. Örebro kommun

Beslut 2000-10-02, dnr 333:2021-96. Malmö stad

## **Litteratur**

Ellen Margrethe Basse (red.), *Hållbar utveckling – Baeredygtighet, En rättsteoretisk begreppsanalys*

1995, ISBN 91-88384-87-X

Nerenius och Santerus Förlag AB, Stockholm

Gunilla Edelstam, *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet*

Upplaga 1:1, 1995, ISBN 91-38-50406-5

Nordstedts Juridik, Stockholm

Stefan Karlmark, *Miljörätt ur ett straffrättsligt perspektiv*

Upplaga 2:1, 1999, ISBN 91-39-00402-3

Nordstedts Juridik, Stockholm

Annika Nilsson, *Att byta ut skadliga kemikalier, Substitutionsprincipen – en rättslig analys*

1997, ISBN 91-648-0145-4

Nerenius och Santerus Förlag, Stockholm

Håkan Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*

Upplaga 18:1, 1997, ISBN 91-47-04139-0

Liber Ekonomi, Malmö

Håkan Strömberg, *Speciell förvaltningsrätt*

Upplaga 12:1, 1994, ISBN 91-23-01371-0

Liber Hermods, Malmö

Staffan Westerlund, *Lag om kemiska produkter, Kommentarer*

Upplaga 1:1, 1985, ISBN 91-38-90691-0

Liber Förlag, Stockholm

*Evaluation of Nordic Swan ecolabelling criteria documents for 8 groups of products containing surface active agents*

Peter Solyom och Lars-Gunnar Lindfors, IVL (Institutet för vatten- och luftvårdsforskning), 1998



*Eco-labelling – is it an efficient instrument to help consumers? The case of laundry detergents in Sweden.*

Kurt Wickman, 1999

## **Artiklar**

Ny Teknik, nr 44/2000

Annika Nilsson, Miljörättslig tidskrift 1995:3, *Är utbytesregeln otydlig, vag och svår att tillämpa – eller bara svår att acceptera?*

Gabriel Michanek, Miljörättslig tidskrift 1993:2, *Substitutionsprincipen.*

Staffan Westerlund, Miljörättslig tidskrift, 1993:2, *Centrala mot lokala tillsynsbedömningar.*

Tillsynsnytt, nr 2, 2000 (juni), *Kemikalieplanen.*

*Bra Miljöval Magasin*, nr 1/99, innehållande artiklarna;

”*Bra miljöval – ett bättre verktyg för miljön*” av Susanne Hagenfors

”*Miljömärkningen – ett tecken på misslyckande*” av Svante Axelsson

”*Miljömärkta produkter har monopol*”

Artikel från Kemisk-tekniska Leverantörsförbundet

## **Telefonsamtal**

Chararina Bergqvist Levin, överåklagare, miljöbrottsenheten, riksåklagarämbetet

Ann-Sofie Eriksson, Svenska kommunförbundet, 2000-09-26, tfn 08-7024720

Tomas Eriksson, miljöförvaltningen i Örebro Kommun, 2000-09-26, tfn 019-211438

Anna Cedergren, miljöförvaltningen i Malmö Kommun, 2000-09-26

Magnus Olsen, miljöförvaltningen i Malmö Kommun, 2000-09-27, tfn 040-342066

Nanna Spett, miljöförvaltningen Stockholms Stad, 2000-09-27, tfn 80-50828862

Bertil Engdahl, miljöförvaltningen Stockholms Stad, 2000-09-28, tfn 08-50828863

Gustav Eriksson, kemikalieinspektionen, 2000-10-15, tfn 08-7831106

Eva Kristina Arvidsson, länsstyrelsen Stockholm, 2000-12-05

Jolanta Green, länsstyrelsen Malmö, 2000-12-06,

Pontus Gustavsson, länsstyrelsen Malmö, 2000-11-12

Ylva Hedene, länsstyrelsen Örebro, 2000-12-12

## **Övrigt**

*Det märks – Svenska Naturskyddsföreningen om miljömärkning.*

Text av Marika Sandahl, 1997 (broshyr). Varunr 9088, Svenska Naturskyddsföreningen.

*Miljökriterier för tvättmedel*

Facktext av Ulf Karlström och Susanne Svensson, 1995. Varunr 9509, Svenska Naturskyddsföreningen

Ansökningshandlingar för licens (Bra miljöval), kemisk-tekniska produkter, 1998-08-11.

Föredragssammanfattning, "Bra Miljöval – Naturskyddsföreningens Miljömärkning"

Helene Andersson vid Akzo Nobels temadag för miljö 1997-09-03

*Riktlinjerna för nordisk miljömärkning, 2 uppl 1996*

Nordiska ministerrådet

*Miljöstrategi för nordiska miljömärkning 1996-02-02.* Utgivet av SIS Miljömärkning AB

*Strategidokument för nordisk miljömärkning 1999-2001*

Fastslaget av Nordiska miljömärkningsnämnden

*Vi märker miljön – en presentation av SIS Miljömärkning AB (broshyr)*

*SIS Miljömärkning AB – värt att veta* (broschyr)